

Ufać znaczy kontrolować, czyli nadzór nad działalnością finansową jednostek samorządowych.

W celu dojścia do meritum, którym jest zastanowienie się nad zagadnieniem nadzoru nad działalnością finansową jednostek samorządowych, warto postawić kilka pytań. Charakter wstępny ma pytanie, czy użycie banalnego sformułowania, stosowanego raczej obiegowo i nie nadającego estymy brzmieniu tematu, jest zabiegiem adekwatnym i pożądanym w przypadku tekstu o charakterze prawniczym? Jako autor tekstu, stojący za tym zabiegiem, nie mogę udzielić odpowiedzi innej aniżeli pozytywna. Powszechnie funkcjonujące określenia czemuś zawdzięczają swoją aktualność, która niekoniecznie wypływa z nacechowania naukowego. Nie ulega wątpliwości, że aby jakieś powiedzenie zyskało popularność, musi wykazać się wcześniej trafnością, by nie powiedzieć nieomylnością i stąd między innymi wynika moje przekonanie o adekwatności sformułowania tematu w taki, a nie inny sposób. Dodam, że temat z wielu względów wydaje się być aktualny, także z uwagi na częste dyskusje dotyczące funkcjonowania izb obrachunkowych.

Będąc już nieco bliżej meritum, czas na postawienie kolejnego, bardziej szczegółowego pytania. Czym jest nadzór i z czego wynika zasadność użycia tego terminu? Artykuł 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi o nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego. Warto zastanowić się, dlaczego w Konstytucji mowa o nadzorze, a nie o kontroli. W ujęciu prawnym, różnica między powyższymi pojęciami polega na szerszym zakresie czynności towarzyszących nadzorowi, a przede wszystkim na samej aktywności nadzorującego, w postaci ewentualnych korekt, co wiąże się z czymś więcej niż samym opiniowaniem jak w przypadku kontroli. To kontrola jest elementem nadzoru, nie odwrotnie. Po oddaniu pola intuicji, należy w celu uszczegółowienia, odwołać się do autorytetów. Profesor Jacek Jagielski dostrzega, że nadzór stanowi instytucję prawno-ustrojową, która oznacza powiązania organizacyjne między określonymi ogniwami aparatu administracyjnego, zwłaszcza w jego częściach, budowanych na zasadzie decentralizacji. Samo wyartykułowanie w Konstytucji aspektu dotyczącego nadzoru działalności samorządowej, nie tylko wskazuje, ale wręcz przesądza o randze niniejszego tematu w polskim systemie prawnym. Zważywszy na to, nie sposób byłoby przyjąć – nawet tylko w kategorii rozważań – czy inny środek, na przykład w postaci kontroli, byłby wystarczający do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania niniejszego przepisu konstytucyjnego. Celowo wspominam o realnym przełożeniu Konstytucji na rzeczywistość, gdyż coraz częściej daje się

zauważyć pomijanie przepisów usadowionych na szczycie hierarchii systemu prawnego. To jednak już odrębny temat, zasługujący na szerszą analizę.

Występują koncepcje decentralizacji i centralizacji administracji publicznej. Model państwa współczesnego, demokratycznego, oparty jest na idei decentralizacji. Artykuł 15 Konstytucji stanowi o przyjęciu zdecentralizowanego systemu władzy publicznej, który zapewnia ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej. Wiąże się to z nazwijmy to „podziałem” państwa na mniejsze części, wykonujące istotny fragment zadań administracyjnych. Temat ten, pośrednio, zarówno w skali krajowej, jak i europejskiej, od lat stanowi pole dla powstawania wielu kwestii spornych. Przykładem mogą być sytuacje związane z zapędami separatystycznymi Baskonii, czy Katalonii w Hiszpanii. Począwszy od lat 70., po dzień dzisiejszy, Korsyka pojawia się również w tego typu dyskusjach, w kontekście dążeń niepodległościowych, czy uniezależniających od Francji. Wystarczy wzrok skierować nieco za naszą zachodnią granicę, by zetknąć się ze wspomnianym właśnie przeze mnie zjawiskiem. Bawaria, jeden z największych niemieckich landów, już od pierwszych wyborów do Bundestagu w 1949 r., głosem Bayern Partei, domagała się uzyskania niepodległości. Postulaty ze strony bawarskich przedstawicieli mimo upływu lat nie tracą na sile i są trwale słyszalne. Nie trzeba zresztą wychodzić poza polskie granice, mam tu na myśli, do tej pory raczej odległy, aczkolwiek pojawiający się co jakiś czas temat separacji Śląska. Bez dalszego wdawania się w szczegóły, już na pierwszy rzut oka widać jak dużo dyskusji niesie ze sobą przyjęcie modelu zdecentralizowanego, skądinąd w opinii większości, jak i mojej własnej, najlepszego z możliwych.

Czas już na stałe przejść do meritum i z wyjątkiem drobnych dygresji, których zapewne nie sposób będzie uniknąć, pozostać w jego ramach do samego końca. Tak jak wspominałem, w polskim systemie prawnym, czy może ustrojowym, co w sumie sprowadza się do jednego, przyjęto system zdecentralizowany. Na podstawie wiedzy nabytej podczas uczestniczenia w wykładzie z prawa konstytucyjnego i administracyjnego, odnoszę wrażenie, jakoby mimo oczywistych zalet, jakie niesie za sobą ten system, nadal istniało pole dla kontrowersji i nieudomówień, szczególnie dzięki, a raczej przez polityczną wojnę, której świadkami, a wręcz ofiarami, my jako obywatele, jesteśmy od lat. Władza stopnia centralnego ma podstawy prawne, by ingerować w zakres obowiązków władz lokalnych. Jest to fakt niepodważalny, jest to też fakt mogący rodzić nadużycia kompetencyjne. Opozycja polityczna ma prawo i obowiązek, by alarmować, gdy zasada decentralizacji władzy publicznej i

samorządu może być w jakimkolwiek stopniu zagrożona, jednak zbyt często nadużywany alarm, traci na swej mocy.

W dalszej części, koncentrując się na tematyce nadzoru nad działalnością finansową jednostek samorządowych, postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy aparat nadzoru, jakim dysponuje Państwo wobec jednostek samorządu terytorialnego w kontekście sprawowania działalności finansowej, jest modelem dającym skuteczność. Zasadnicze pytanie jest takie, czy konstytucyjnie wyodrębnione organy, mające ów nadzór sprawować, wykonują swoje działania w sposób najlepszy z możliwych. Będąc jeszcze w tej części przedmiotowej rozprawy, mogę wstępnie przyjąć, że odpowiedzi na powyższe pytania są pozytywne. Taka ocena ma oparcie w wierze w słusność obowiązujących przepisów i ich stosowanie. Co jednakże przyniosą dalsze rozważania, po rozłożeniu na czynniki pierwsze powyższych zagadnień, okaże się dopiero z biegiem dalszych stron.

Punkt wyjścia dla dalszych rozważań stanowi dokument Rady Europy z dnia 15 października 1985 r., mianowicie Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która służy jako fundament kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego. EKSL wyraźnie stanowi, że owa kontrola administracyjna może być dokonywana wyłącznie w przypadkach wskazanych wyraźnie w konstytucji albo ustawie. Wynika to z § 1 artykułu 8 EKSL, warto przytoczyć również istotę pozostałych dwóch paragrafów tego artykułu, które stanowią przede wszystkim, że wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych nie powinna w swoim celu wykraczać poza zapewnienie przestrzegania praw i zasad konstytucyjnych. Idąc dalej, w ramach wspomnianej wyżej kontroli, należy zachować proporcje między zakresem interwencji ze strony organu, przeprowadzającego kontrolę a znaczeniem interesów, które ma chronić.

Wyraźnie wskazane w EKSL odwołanie do działania w konstytucyjnych ramach, odsyła do najwyższego rangą aktu prawnego w kraju, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 171 ust. 2 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że uprawnienie nadzorcze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w sprawach finansowych, sprawują regionalne izby obrachunkowe.

Regionalne izby obrachunkowe powołane do życia ustawą z dnia 7 października 1992 r. Regionalne izby obrachunkowe są organami państwowymi nadzoru i kontroli w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego. W kontekście omawianego tematu nie sposób nie przyrzeć się nieco bliżej Ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. Art.

4 niniejszej ustawy wyraźnie wskazuje, że izby są państwowymi jednostkami budżetowymi, nad którymi nadzór należy do obowiązków ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Nadzór sprawowany jest pod kątem kryterium zgodności z prawem.. Wydaje się być istotnym i interesującym, że w razie naruszeń prawa, które by się powtarzały, Prezes Rady Ministrów na wniosek wspomnianego wyżej ministra może rozwiązać kolegium izby, jednocześnie w trzymiesięcznym terminie ustawowym, ma obowiązek określić termin dla powołania nowego kolegium, w nowym składzie. Jak wskazuje ustawa, rozwiązanie kolegium oznacza odwołanie prezesa izby oraz wiceprezesa.

Istotnym wydaje się też fakt, iż regionalne izby obrachunkowe w swej naturze są organami kolegialnymi. Prezes, stojący na czele izby na bazie swojego doświadczenia i wykształcenia ma stanowić rękojmię prawidłowego sprawowania objętego przezeń stanowiska. Kadencja prezesa trwa 6 lat.. W mojej ocenie, kolegialność jest cechą, która najczęściej prowadzi do zwiększenia pewności co do braku pochopności, niesprawiedliwości, czy potencjalnej partykularności decyzji. Nie mówię, że kolegialność wprost oznacza pewność, jednakże uważam, że może wiązać się ze wzrostem tejże pewności.

Przyczyny utworzenia izb wiążą się z wprowadzeniem samorządu gminnego i powstaniem w związku z tym konieczności kontroli nad finansami gmin. Jak zauważa Bogdan Dolnicki w swoim komentarzu do Ustawy o samorządzie gminnym, wraz z nowelizacją z dnia 11 kwietnia 2001 r., omawianej przez niego ustawy, regionalna izba obrachunkowa jest organem nadzoru w zakresie spraw finansowych, a nie jak było wcześniej, budżetowych. Zmiana ta jest poszerzeniem zakresu działalności izb, które do czasu wspomnianej nowelizacji, nie obejmowały zakresem swojej działalności całości zagadnień finansowych. Jako przykład mogą posłużyć w tym momencie uchwały podejmowane w sprawach podatków i opłat lokalnych, które wcześniej były przedmiotem zainteresowania poszczególnych wojewodów. W świetle powyższego, można podjąć próbę odpowiedzi na jedno z pytań postawionych w końcowej części wstępu, mianowicie, czy przewidziane w konstytucji organy sprawują nadzór w sposób najlepszy z możliwych. Nie chcąc wybiegać poza ramy konstytucyjne w swojej odpowiedzi, powołam się wprost na nią, na podstawie czego, udzielę odpowiedzi pozytywnej. Wyżej wspomniana nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, w kwestii nadzoru nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego, w sposób ścisły odnosi się do treści Konstytucji, stanowiąc, że organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Oczywiście wcześniejsza wersja ustawy nie mogła jeszcze wyjść naprzeciw zapisom konstytucyjnym. W

kontekście interesującego mnie zakresu, poszerzenie przez ustawodawcę zapisu jest pozytywnym znakiem.

Myślę, że warto na chwilę zatrzymać się przy art. 5 Ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Na podstawie §1 wspomnianego artykułu, izby dokonują kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządowych wyłącznie na podstawie zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. W mojej ocenie nie sposób byłoby lepiej ustawowo ująć kryteria, które wyznaczają niejako ramy działania izb. Działa to pozytywnie w kontekście przeciwdziałania powstawania decyzji mających charakter kontrowersyjny.

W tym momencie warto też zauważyć inicjatywę, na mocy której Najwyższa Izba Kontroli i regionalne izby obrachunkowe w celu jeszcze szerszego kontrolowania jednostek samorządowych, będą dzielić się informacjami o zagrożeniach i wspólnie opracowywać tematykę wybranych kontroli. Dając porwać się refleksji, trudno o brak zastanowienia, czy dopiero podpisane porozumienia muszą wyznaczać pole dla powstania powyższej współpracy. Owszem, jak wspomniałem dla „jeszcze szerszego kontrolowania”, jednak uważam, że jako obywatele mamy prawo, na mocy obecnie panujących regulacji prawnych i zaufania do aparatu administracyjnego państwa, oczekiwać, że rozwiązania i praktyka działają jak najlepiej w interesie państwa, a co za tym idzie, służą przede wszystkim obywatelom. Czy coś co mogłoby się wydawać oczywiste, musi być uroczyście zapoczątkowywane i to niewykluczone, a nawet bardzo możliwe, że zbyt późno?

Istnieje podział kompetencji regionalnych izb obrachunkowych, wśród których wyróżnia się funkcję nadzorczą, kontrolną i kontrolno-opiniodawczą. Szczególnym uprawnieniem izby jest ustalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku niepodjęcia uchwały przez właściwy organ do 31 stycznia roku budżetowego. Izba ustala wówczas budżet jednostki do końca lutego.

Jako najistotniejszą funkcję regionalnej izby obrachunkowej wymienia się funkcję nadzorczą. Właściwość rzeczowa regionalnej izby obrachunkowej w zakresie tej funkcji obejmuje uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach takich jak uchwalenie i wykonanie budżetu, zaciąganie zobowiązań wpływających na dług publiczny, podatki i opłaty lokalne, absolutorium, czy wieloletnia prognoza finansowa wraz ze zmianami.

W Ustawie o regionalnej izbie obrachunkowej łatwo dostrzec szczególną rolę Prezesa Rady Ministrów, który powołuje członka kolegium izby, co prawda na wniosek prezesa izby, który z kolei sam na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, po przeprowadzeniu konkursu, zostaje powołany przez Prezesa Rady Ministrów. W powyższym zdaniu, mimo sugestywnego brzmienia, sugestii brak, gdyż po prostu jakoś tego rodzaju procedura wyglądać musi. Można by się dopatrywać upolitycznienia, ale działalność państwa jest na tyle powiązana z polityką, że chyba nierozsądnym byłoby dopatrywanie się w jakiegokolwiek dziedzinie aktywności państwa, braku polityki.

Należałoby teraz naświetlić po krótku, czym charakteryzują się zarówno funkcja kontrolna, jak i kontrolno-opiniodawcza. Kontroli podlega gospodarka finansowa, zobowiązania podatkowe i zamówienia publiczne. Regionalna izba obrachunkowa ma obowiązek przeprowadzić kompleksową kontrolę gospodarki finansowej każdej jednostki samorządowej minimum raz na 4 lata. Natomiast jak sama nazwa zresztą wskazuje, funkcja opiniodawcza odnosi się do wydawania opinii przez izby w takich sprawach jak m.in.: możliwości spłaty pożyczki, kredytu, o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego, czy w sprawie uchwały rady o nieudzieleniu wójtowi absolutorium.

Nie funkcje RIO są jednak clou niniejszej pracy, tylko faktyczny zakres działalności. Owszem, wynika on bezpośrednio ze wspomnianego powyżej zakresu działalności, jednak sama teoria traci, gdy mówi się wyłącznie o niej. Praktyka stanowi wzbogacenie, a wręcz dowartościowanie teorii.

Szukając w przeglądarce internetowej ewentualnych kontrowersji związanych z działalnością regionalnych izb obrachunkowych, natknąłem się na kazus stwierdzenia nieważności całości uchwały jednej z rad gmin, zmieniającej uchwałę w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości owej opłaty, a także stawek za pojemnik, przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu. Kazus ten został szczegółowo opisany przez Macieja Kielbusa, prawnika specjalizującego się w zakresie prawa administracyjnego, głównie prawa samorządowego, zatrudnionego w Kancelarii prof. UAM dr hab. Krystiana Ziemskiego. By móc poddać się refleksji nad tym konkretnym przypadkiem działania izby, a chociażby przytoczyć opinię wspomnianego prawnika w danej kwestii, najpierw należy chociażby przybliżyć stan faktyczny. Rada gminy wyżej wspomnianą uchwałę przyjęła w dniu 24 października 2019 r. i uchwała ta zmieniała uchwałę z roku 2016. Nowa uchwała wprowadziła zmianę stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanej w kontekście zbiórki selektywnej odpadów komunalnych przez

właścicieli nieruchomości. Stawka wzrosła o 5,50 zł, z kwoty 13 zł na 18,50 zł, a pozostałe elementy przedmiotowej uchwały z 2016 r. nie uległy zmianie. Przedstawiciel gminy w swojej argumentacji zwracał uwagę na fakt, iż na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy mają czas na dokonanie zmian do września 2020 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w ramach czynności przeprowadzanych nad przedmiotową uchwałą, stwierdziła, że uchwała została podjęta nie w myśl znowelizowanych przepisów. Zdaniem RIO, w omawianej uchwale, brak zmiany podwyższonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonej w uchwale nowelizowanej i nie zastosowanie do niej znowelizowanego art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przesądza o wadliwości uchwały zmieniającej. Prawnik zwraca uwagę na to, że przesłanką wydania takiego a nie innego orzeczenia nadzorczego RIO, były ustalenia, których brak w uchwale, a nie jak powinno być, czyli same przepisy, które w danej uchwale zawarte zostały. RIO, cytując, uznało, że: „nie można uznać za prawidłowe, stworzenie przez Gminę systemu gospodarki odpadami, który na dzień podjęcia uchwały, jest zlepkiem rozwiązań przyjętych na podstawie „starych” (już nieobowiązujących” jak i „nowych” przepisów ustawy”. Prawnik zaznacza w swoim artykule, że nie wie dlaczego, RIO okres przejściowy traktuje jako *vacatio legis*, w sytuacji gdy, jedno pojęcie z drugim w rzeczywistości nie ma nic wspólnego. Prawnik dostrzega istotę ustaleń związanych z nachodzeniem na siebie okresów przejściowych w kontekście gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi. Głównie zwraca tu uwagę na okresy przejściowe w dwóch aktach. Pierwszy z nich to rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Drugi to ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r., chodziło tu o ogólne rozporządzenie w sprawie ochrony danych osobowych. Prawnik zwraca uwagę, tak zresztą jak już wcześniej o tym wspominałem, na fakt kwestionowania przez izbę ustaleń uchwały, których w niej nie ma, a nie zawartych w niej oraz, że poznańska RIO w swojej interpretacji całkowicie pomija fakt złożoności wprowadzenia ustaleń płynących z nowelizacji ustawy o porządku i czystości w gminach.

Na pewno, pojedyncze rozstrzygnięcie konkretnej izby nie może być jeszcze powodem do kwestionowania całości pracy wszystkich regionalnych izb obrachunkowych, zdecydowanie, byłoby to absurdem. Warto na podstawie powyższego przypadku dostrzec

jednakże pewną rzeczą, mianowicie niemal identyczna sytuacja miała miejsce w obszarze jurysdykcji opolskiej izby obrachunkowej i tam zapadło zgoła odmienne rozstrzygnięcie. Co chcę przez to ukazać? Niezależnie od innych aspektów, zapewne zaletą funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jest ich oddzielenie od siebie. Rozstrzygnięcia, niekiedy błędnie przyjmowane przez jedną izbę, mogą stanowić negatywny wzorzec dla innej izby, tak jak miało to miejsce w omawianym przypadku.

Pozwolę sobie jeszcze wrócić do wspomnianej przeze mnie wcześniej nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym. W kontekście oceny działalności, czy też może nawet stricte działania regionalnych izb obrachunkowych, samo nadanie szerszego zakresu obowiązków izmom, zdaje się być dobrym kierunkiem. Niewątpliwie ciężko, szczególnie na tym etapie edukacji prawniczej, na którym jestem, o obiektywną ocenę któregokolwiek z organów w Konstytucji wymienianych. Może wyjątkiem mogą tu być te organy, o których często się słyszy, bądź mówi, a najczęściej pierwsze idzie w parze z drugim. Chcę wyrazić myśl, że może o ocenę trudno, ale intuicja ma prawo na tym etapie prawniczej edukacji liczyć na co najmniej przyzwoity rozwój. Sama intuicja nakazuje docenienie faktu, że poszerzenie zakresu działalności izby i odciążenie niejako innych organów od pewnych spraw i wzmocnienie organu wyznaczonego do danego zadania, jest dobrym kierunkiem.

Profesorowie, doktorzy, czy doktoranci podczas zajęć uczą nas, studentów, by nie okazywać zwątpienia, „jeśli czegoś nie jesteś pewien, nie daj tego po sobie poznać, mów z pewnością” dodają. Ja teraz złamię tę niepisaną zasadę, czy może raczej nakaz i brak pewności wykażę. Mam tu na myśli kwestię kodeksów etyki przyjmowanych przez poszczególne izby. W samej ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych o owych kodeksach nie ma mowy, a z tego co udało mi się ustalić, kodeks został ostatecznie przyjęty tylko przez izbę w Gdańsku. Jest to krótki dokument, postanowienia w nim zawarte prawdopodobnie są respektowane również przez pozostałe izby, jednak sam fakt przyjęcia takiego kodeksu byłby w mojej ocenie pozytywnym znakiem, nawet pożądanym. Nie wiem teraz, czy na pochwałę zasługuje tu postawa gdańskiej izby, czy pozostałe izby zasługują w tej kwestii na krytykę, jednak postanawiam zrobić wyjątek od naszej narodowej skłonności do krytyki, zamiast to do pochwał, więc pochwalę izbę gdańską. We wstępie wspomniałem jednak o najlepszym z możliwych sprawowaniu działalności. Pozwolę więc sobie w tym momencie na uwagę, że mimo pochwały skierowanej w stronę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, nie da się nie zauważyć, że przyjęcie kodeksów etyki przez pozostałe izby, dałoby obywatelom i organom samorządowym wzrost poczucia

bezpieczeństwa i pewności co do pracy izb, a o to w tym wszystkim zdaje się, że powinno chodzić.

W celu uzyskania równowagi między wstępem a główną częścią pracy, muszę teraz zwrócić się chociażby na chwilę w kierunku suwerenności samorządowej. W wątku tym niełatwo będzie o zaczerpnięcie ze źródeł, jak już to raczej korzystanie z aktów prawnych. Moim narzędziem będzie tu wyłącznie wspomniana wyżej intuicja.

W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego pojęcie samorządu lokalnego zdefiniowano jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Dalej wskazano, że realizacji wskazanego wyżej prawa podejmują się rady lub zgromadzenia. W dalszym zdaniu artykułu 3. Karty opisane są gwarancje i zasady wyborcze. „Zasadnicza część praw publicznych” i „własna odpowiedzialność” to pojęcia, które w kontekście nadzoru nad działalnością finansową, czy może raczej nawet samej działalności finansowej, wydają się być istotne. W Polsce Regionalne Izby Obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością finansową jednostek samorządowych, „oczywista oczywistość”, w końcu do tego sprowadza się zdecydowana większość niniejszej pracy. Obecnie w naszym kraju, co zresztą nierzadko się w debacie publicznej zaznacza, często poddaje się pod dyskusję faktyczny wpływ osób dokonujących mianowania, czy też desygnacji na dane stanowisko, czy też funkcję. Jak wcześniej wskazałem, izby pozostają w stałym powiązaniu z Prezesem Rady Ministrów. Może nie jest to wątek na tyle jednoznaczny, by stawiać jasne odpowiedzi, jednakowoż pytanie wydaje się tu być jak najbardziej uzasadnione. Brzmi ono: czy przy założeniu, że powoływanie na stanowisko przez daną osobę, oddziałuje wpływ na samą działalność powołanego, można założyć, że przy uwzględnieniu szerokiego obszaru działania RIO, sporadycznie może dojść do nadużyć?”. Świadomie posłużyłem się słowem „założyć”, a nie „stwierdzić”, by dać sobie większą swobodę oceny, czy też rozważania. Nie wiem, prawdopodobnie by udzielić odpowiedzi na to pytanie, musiałbym poświęcić temu całość pracy i prawdopodobnie byłoby to o wiele za mało, ponadto wiązałoby się to z rozwijaniem zbyt daleko idących teorii spiskowych. Zatem by i nie udzielić zbyt daleko kontrowersyjnej odpowiedzi, a zarazem by w pełni nie uciec od odpowiedzi na to pytanie, pozwolę sobie na sformułowanie takiej o to myśli: w moim uznaniu, regionalne izby obrachunkowe mogłyby stanowić narzędzie dość skuteczne, mam tu na myśli aparat represji, czy może, by delikatniej to ująć, utrudnienia funkcjonowania, pewnym jednostkom samorządowym. Mam tu na myśli wzgląd na kwestie

polityczne, ideologiczne. Jest to jednak myśl raczej schowana do szuflady z napisem „hipotetyczne”.

W związku z powyższym, odpowiednie i zdecydowanie optymistyczne światło jest rzucające przez słowa Dariusza Laszczyka, ujęte w komentarzu do Ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Autor komentarza wskazuje, że ograniczenie nadzoru właściwego ministra do spraw administracji publicznej wyłącznie do kryterium zgodności z prawem jest znaczącym uniezależnieniem pracy izb w zakresie funkcji nadzorczej i kontrolnej. Autor wskazuje również, że sama merytoryczna praca kolegów izb obrachunkowych przysługuje wyłącznie sądom administracyjnym.

Zmierzając w kierunku zakończenia opracowania, mógłbym właściwie w nieco zmienionych słowach powtórzyć powyższe wnioski i uwagi, jednak postaram się na sformułowanie ogólniejszych refleksji. Pierwsza z nich jest może nieco literacka, piśmiennicza; jednak mam nadzieję trafna. Wstęp, sformułowanie nienaukowe ujęte w tytule pracy może nie tyle naukowej, ale o charakterze zbliżonym, nie zawsze wprost odnoszenie się do tezy, czy hipotezy, ale krążenie wokół nich na tyle, by esencja była zachowana, są moim zdaniem mechanizmami przydatnymi. Mogą pomóc przyjrzeniu się instytucjom, czy też organom, a przy okazji stwarzać pole do dość interesującego – przynajmniej w mojej ocenie – podejścia do tematu.

Nie tylko opracowanie ale i zakończenie ma swoje meritum. By nie wracać do tych samych wątków, zadam na koniec sam sobie pytanie, czy nadzór nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego sprawowany jest w sposób zadowalający? Mimo wyrażonych wyżej obaw, po przeanalizowaniu wskazanych źródeł, uważam, że system kontroli jest w Polsce sprawowany w sposób dobry. Nie posiadam na tyle wiedzy, do czego ponownie ze świadomością się przyznaję, by z przekonaniem powiedzieć o sposobie bardzo dobrym. Szukając jednak ewentualnych kontrowersji, nie udało mi się wielu takowych znaleźć, na dobrą sprawę to nie znalazłem nawet kilku. Owszem, przywołać dałoby się kilka zaskarżonych decyzji izb, jednak nie może to mieć w moim uznaniu wpływu na ocenę całości. Reasumując, niewykluczone, że gdyby w Polsce spróbowano w jakiś bardzo trudny do osiągnięcia sposób zmienić system nadzoru nad działalnością samorządów w sferze finansowej, o obecnie panującym systemie mówiono by w takim kontekście jak Winston Churchill miał w zwyczaju wypowiadać się na temat demokracji.