



**SEJM**

**RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**IV kadencja**

**Prezes Rady Ministrów**

**DSP-140 -111(2)/02**

*do druku nr 1097*  
Warszawa, 24 stycznia 2003 r.

*1097-x*

**Pan**

**Marek Borowski**

**Marszałek Sejmu**

**Rzeczypospolitej Polskiej**

Przekazuję **stanowisko Rządu** wobec senackiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (druk nr 1097)**

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

## **Stanowisko Rządu do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (druk nr 1097)**

Przedstawiony senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zawiera propozycje wprowadzenia istotnych zmian w ustroju regionalnych izb obrachunkowych. Wspomniane propozycje ukierunkowane są m. in. na zmianę sposobu wyłaniania prezesa izby oraz na kwestie związane z funkcjonowaniem izb. Podstawowe proponowane zmiany zawarte w przedmiotowym projekcie ustawy zmierzają do wprowadzenia kadencyjności prezesa izby i zasad wybierania na wspomnianą funkcję w drodze konkursu, a także zasad wynagradzania prezesa, jego zastępcy oraz etatowych członków kolegium. Ponadto projektodawcy proponują objęcie nieetatowych członków kolegium świadczeniami przewidzianymi z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w odrębnych przepisach, jak również doprecyzowanie przepisów dotyczących postępowania nadzorczego w zakresie uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotowy akt zawiera także inne propozycje, nie mniej istotne dla funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, które np. mają umożliwić dokonywanie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego sprostowań nieprawidłowości wskazanych przez izbę bez konieczności zwoływania sesji nadzwyczajnych (zawieszenie biegu 30-dniowego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej - vide art. 1 pkt 4 projektu), czy też wprowadzają rozszerzenie zasady *incompatibilitas* o zakaz łączenia pracy wykonywanej w regionalnych izbach obrachunkowych ze stosunkiem pracy wykonywanej w jednostkach podlegających kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych prowadzonej przez izby. Na uwagę zasługuje również objęcie prezesa izby, zastępcy prezesa izby oraz etatowych członków kolegium mnożnikowym systemem wynagradzania. Niewątpliwy wpływ na funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych może mieć także wprowadzenie w życie propozycji regulacji dotyczących trybu postępowania kontrolnego.

Przedstawiony wyżej zakres, jak i kierunek proponowanych rozwiązań zasługuje na pozytywną ocenę. Przede wszystkim, jako słuszną należy uznać propozycję wprowadzenia kadencji prezesa regionalnej izby obrachunkowej. Zaznaczenia wymaga fakt, że polskie prawo konstytuuje szereg funkcji, które obejmowane są przez wysoko wykwalifikowane osoby na okres ustawowo określonej kadencji. W związku z powyższym, wydaje się, że wprowadzenie rozwiązania wskazującego na kadencyjność prezesa izby, przy określeniu

czasu wspomnianej kadencji w sposób analogiczny do przyjętej w odniesieniu do samorządowych kolegiów odwoławczych (kadencja prezesa samorządowego kolegium odwoławczego trwa 6 lat) należy uznać za uzasadnione.

Wydaje się, że uzasadniona jest także propozycja wprowadzenia mnożnikowego systemu wynagradzania w stosunku do prezesa izby, zastępcy prezesa izby oraz etatowych członków kolegium. Zauważenia wymaga fakt, że system ten, który od dnia 1 stycznia 1999 r. funkcjonuje w odniesieniu do samorządowych kolegiów odwoławczych jest sprawdzony i może zostać również wykorzystany w przypadku regionalnych izb obrachunkowych.

Niewątpliwie jako korzystne należy traktować też propozycje uregulowania w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych zasad postępowania nadzorczego w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego i odpowiednich przepisów regulujących tryb postępowania kontrolnego, które w obecnym stanie określone są w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 3, poz. 34). Bezdyskusyjne wydają się argumenty zawarte m. in. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazujące na konieczność uregulowania takich zagadnień w aktach rangi ustawowej i unikania wprowadzania przepisów powszechnie obowiązujących w aktach wykonawczych, bez wyraźnego oparcia w przepisach ustawy.

Wydaje się, że w pozytywnym kierunku zmierza propozycja w zakresie zawieszania biegu 30-dniowego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej (vide art. 1 pkt 4 projektu), gdyż przedmiotowa zmiana umożliwi dokonywanie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego sprostowań nieprawidłowości wskazanych przez izbę bez konieczności zwoływania sesji nadzwyczajnych. Proponowana zmiana może przyczynić się do sprawniejszego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, również w kwestii usuwania ewentualnych nieprawidłowości.

Jedną z propozycji zasługujących na szczególną uwagę i pozytywną ocenę jest rozszerzenie zasady *incompatibilitas* o zakaz łączenia pracy wykonywanej w regionalnych izbach obrachunkowych ze stosunkiem pracy wykonywanej w jednostkach podlegających kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych prowadzonej przez izbę. Przedmiotowa propozycja zmierza w kierunku kompleksowego określenia wspomnianego zakazu w odniesieniu do pracowników izb i wyeliminowaniu sytuacji, które mogą wywołać podejrzenia o stronnictwo i niewłaściwe wykonywanie powierzonych obowiązków m. in. w zakresie kontroli.

Jednocześnie, niezależnie od pozytywnej całościowej oceny projektu należy zwrócić uwagę na kilka rozwiązań projektu, których brzmienie może wywołać pewne wątpliwości.

Wspomniane wątpliwości wiążą się zwłaszcza z zakresem udziału określonych podmiotów w postępowaniu zmierzającym do wyłonienia prezesa izby. Należy zauważyć, że w przedmiotowej procedurze uczestniczą: Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw administracji publicznej, kolegium izby oraz komisja konkursowa. W związku z powyższym wydaje się, że można rozważyć wprowadzenie rozwiązania, które umożliwi odpowiedni udział w przedmiotowej procedurze każdemu z zainteresowanych podmiotów. Przedmiotowa propozycja w obecnym brzmieniu wydaje się pozostawiać zdecydowaną część kompetencji w zakresie decydowania o wyborze kandydata kolegium izby i komisji konkursowej, w skład której wchodzi członkowie kolegium, ograniczając jednocześnie w nadmierny sposób kompetencje Prezesa Rady Ministrów do powoływania prezesa izby (być może trafniejszym byłoby wyłonienie w ramach konkursu co najmniej 2 kandydatów spośród których powoływany byłby prezes izby, ewentualnie też rozszerzenie składu komisji konkursowych o przedstawicieli Premiera czy ministra właściwego do spraw administracji publicznej).

Podobnie wartym rozważenia jest odniesienie zasady kadencyjności przewidzianej dla prezesa izby także w stosunku do nietatowych członków kolegium (tak jak ma to miejsce w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych), natomiast powołanie na czas nieokreślony pozostawić jedynie w odniesieniu do etatowych członków kolegium.

Ponadto, pewne zastrzeżenia wywołuje zawarta w art. 1 pkt 9 projektu propozycja przeprowadzenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej postępowania wyjaśniającego w przypadku możliwości ukarania przez komisję dyscyplinarną karą wykluczenia prezesa ze składu kolegium. Rząd uważa, że komisja dyscyplinarna, posiadająca kompetencje do orzeczenia wspomnianej kary powinna posiadać również pełne uprawnienia do prowadzenia postępowania w przedmiotowej sprawie. Wobec powyższego, w celu zapewnienia sprawnego działania i zachowania wszelkich uprawnień do podejmowania niezależnych orzeczeń dyscyplinarnych, należy się zastanowić nad zasadnością udziału w przedmiotowej procedurze ministra właściwego spraw administracji publicznej.

Propozycja objęcia nietatowych członków kolegium świadczeniami przewidzianymi z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w odrębnych przepisach, z uwagi na ostatnio dokonane zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych – tj. wejście w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673) oraz ustawy z dnia

30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz. 1674) - wymaga zharmonizowania, w szczególności z rozwiązaniami drugiej z powoływanych ustaw.

Należy także zwrócić uwagę na propozycję art. 3 projektu regulującą sytuację, gdy przekształcenie stosunku pracy prezesa kolegium powodowałoby przekroczenie liczby członków kolegium albo wynikających z budżetu państwa limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń dla danej grupy osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzenia (nie zaś jak to ujęto w projekcie: „etatów kalkulacyjnych” i „limitów środków na wynagrodzenia”). Zauważyć należy, że analogiczne rozwiązanie polegające na zwiększeniu wspomnianych liczb o jeden i uzupełnieniu środków na wynagrodzenia z rezerwy budżetu państwa przeznaczonej na sfinansowanie nieprzewidzianych zmian organizacyjnych funkcjonuje na gruncie art. 6 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.). W związku z powyższym zasadne wydaje się docelowe uregulowanie wspomnianej kwestii w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, a nie jedynie w odniesieniu do sytuacji związanej z wejściem w życie przedmiotowej zmiany.

W projekcie pojawiają się również niewielkie błędy redakcyjne i legislacyjne polegające np. na niepotrzebnych odesłaniach i przykładach rozbieżności terminologicznych (vide art.1 pkt 16 projektu, w którym należałoby doprecyzować, czy pojęcie „członek kolegium” dotyczy także prezesa izby oraz czy pojęcie „świadczenie pracy” dotyczy też umów o dzieło i umowy zlecenia), które wszakże należy poprawić w drodze dalszej procedury legislacyjnej.

Ponadto w przepisach upoważniających zawartych w art. 15a ust. 5 i art. 16 ust. 5 zmienianej ustawy po wyrazach „szczegółowe warunki” proponuje się dodanie wyrazów „i sposób”. Ww. przepisy w obecnym brzmieniu upoważniają tylko do określenia warunków, jakie muszą zaistnieć, aby można było przeprowadzić konkursy, o których mowa w tych przepisach. Tymczasem wytyczne dotyczące treści aktu, wskazują szczegóły nie tyle warunków, ile trybu przeprowadzenia konkursu. Takie sformułowanie przepisów upoważniających może utrudnić, a nawet uniemożliwić wykonanie upoważnienia w sposób zgodny z intencją projektodawcy.

Jednocześnie należy zauważyć, że wprowadzenie mnożnikowego systemu wynagradzania dla prezesa regionalnej izby obrachunkowej, zastępcy prezesa oraz etatowych członków kolegium nie może spowodować skutków finansowych dla budżetu państwa. W uzasadnieniu do projektu ustawy skutki te oszacowano na 179 tys. zł. Należy jednak

zauważyć, że zostały one wyliczone przy uwzględnieniu maksymalnych mnożników kwoty bazowej wskazanych w uzasadnieniu. Zgodnie z regulacją art. 26a ust. 7 projektu ustawy zakłada się natomiast zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia między innymi ze względu na liczbę jednostek nadzorowanych przez daną regionalną izbę obrachunkową.

Reasumując, należy stwierdzić, iż projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych powinien zostać oceniony jako zasadny i potrzebny. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że wejście w życie propozycji zawartych w projekcie powinny usprawnić działania regionalnych izb obrachunkowych i wpłynąć na skuteczność wykonywanych przez organy nadzoru istotnych zadań ustawowych. Jednocześnie, nowe rozwiązania dotyczące m. in. wyłaniania prezesa izby w drodze konkursu należy uznać za służące zapewnieniu wysoko wykwalifikowanej kadry i w związku z tym również wzmocnieniu jakości działania regionalnych izb obrachunkowych. W związku z powyższym, wydaje się, że po rozważeniu zawartych wyżej uwag, należy prowadzić dalsze prace legislacyjne w celu wprowadzenia zawartych w projekcie rozwiązań w życie.

---

**Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Skierowano do druku **3** lutego 2003 r.

