

MICHAŁ SKAPSKI, MARIUSZ SWORA

PRAWNE PROBLEMY ORGANIZACJI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

Regionalne izby obrachunkowe zostały utworzone w 1992 r.¹, jako organy nadzoru nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego². W czasie obowiązywania ustawy o r.i.o. zmieniała się zarówno ich kognicja, jak i struktura organizacyjna. Niniejszy artykuł przedstawia ewolucję zmian w zakresie wewnętrznej struktury organizacyjnej regionalnych izb obrachunkowych z punktu widzenia prawa administracyjnego i prawa pracy. Pierwotna treść ustawy o r.i.o. wzbudzała wiele wątpliwości zarówno o charakterze dogmatycznym, jak i dotyczących podłoża aksjologicznego zastosowanych konstrukcji prawnych. Wiele z tych wątpliwości wyjaśniła późniejsza zmiana odnośnych przepisów. Niektóre z nich są jednak ciągle aktualne, a nawet wzmożyły się po zmianach ustawy. Celem analizy jest pokazanie konsekwentnie przeprowadzanych i potrzebnych kierunków nowelizacji, jak też wskazanie zmian kontrowersyjnych oraz problemów nie rozwiązanych od początku istnienia izb. Wątpliwości dotyczą także trafności niektórych z zastosowanych rozwiązań organizacyjnych, szczególnie w dziedzinie zatrudnienia, w kontekście ich dopasowania do ustrojowego umiejscowienia regionalnych izb obrachunkowych oraz zakresu działania tych jednostek. W związku z tym powstaje obawa o trwałość już wielokrotnie nowelizowanej regulacji. Poza przedmiotem zainteresowania, ze względu na tak określone ramy niniejszego opracowania, będą kwestie dotyczące zmieniających się zadań regionalnych izb obrachunkowych oraz zatrudnienia personelu pomocniczego.

LATA 1992-1997

Ustawa z dnia 7 X 1992 r. ustanowiła dwa organy izby: kolegium izby oraz komisję orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. W przypadku obu tych organów ich kształt pozwalał na sklasyfikowanie ich jako organów kolegialnych, dysponujących własnymi kompetencjami. Kolegium izby składało się z przewodniczącego (prezesa izby) oraz członków powołanych w równych częściach przez Prezesa Rady Ministrów i właściwe

¹ Ustawa z 7 X 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. nr 85, poz. 482 (dalej jako: ustawa o r.i.o.).

² E. Ruśkowski, w: idem, C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1994, s. 279 i powołana tam literatura.

sejmiki samorządowe (art. 15 ust. 1). Sejmiki samorządowe zyskały kompetencje do desygnowania po dwóch członków, z zastrzeżeniem następujących przesłanek negatywnych: 1) członkowie nie mogli wchodzić w skład sejmiku; 2) członkowie nie mogli być pracownikami samorządowymi ani członkami organów gmin (art. 15 ust. 2). Jeżeli chodzi o wymogi, które mieli spełniać członkowie kolegium, ustawodawca ustanowił kryteria odpowiednich kwalifikacji zawodowych i nienagannej opinii (art. 15 ust. 4). Użycie zwrotów niedookreślonych tej treści dawało dużą swobodę organom powołującym członków kolegium izby. W szczególności odpowiednich kwalifikacji zawodowych nie można było łączyć tylko i wyłącznie z posiadaniem wyższego wykształcenia w zakresie prawa bądź ekonomii. Kryterium to pozwalało na zatrudnienie osób z doświadczeniem zawodowym, nie posiadających wyższego wykształcenia. W przypadku odwoływania członków kolegium, ustawodawca wskazał tryb określony w art. 15 ust. 1 i 2. Oznaczało to, że organami odwołowymi miały być organy powołujące. Odesłanie to nie precyzowało jednak kryteriów odwołania, określając tylko tryb odwołania. Taka regulacja powodowała skutek w postaci przyznania organom powołującym pełnej dowolności w zakresie odwoływania członków kolegium.

Ustawa o r.i.o. regulowała również kwestie dotyczące statusu prawnego prezesa izby oraz jego zastępcy (art. 16). Kompetencje w zakresie ich powoływania i odwoływania przyznane zostały Prezesowi Rady Ministrów. W przypadku powoływania prezesa izby premier miał obowiązek zasięgnięcia opinii właściwych sejmików samorządowych, zastępcę powoływał i odwoływał na wniosek prezesa izby spośród członków kolegium izby. Takie rozwiązanie powodowało, że – paradoksalnie – kryteria, jakie winien był spełniać zastępca były bardziej obojętne niż w przypadku prezesa. Zastępca prezesa musiał bowiem spełniać (nieostre wprawdzie) kryteria kwalifikujące na członka kolegium.

Już na podstawie pierwotnego tekstu ustawy o r.i.o. rodzi się aktualne do dziś pytanie: czy prezes izby był samodzielnym organem izby? Z pewnością kompetencje prezesa wykroczyły poza zakres kompetencji przewodniczącego organu kolegijskiego – kolegium izby. Artykuł 17 ustawy o r.i.o., regulował bowiem cztery grupy kompetencji prezesa izby: 1) reprezentacja zewnętrzna, kierowanie sprawami nie zastrzeżonymi dla kolegium izby i pełnienie roli przełożonego pracowników izby; 2) kierowanie obradami kolegium oraz wyznaczanie składów orzekających; 3) mianowanie inspektorów do spraw kontroli gospodarki finansowej; 4) powoływanie rzecznika dyscypliny budżetowej spośród członków kolegium izby. W literaturze wyrażany był pogląd, iż tak określone kompetencje prezesa izby predestynowały go do roli samodzielnego organu izby, gdyż de facto ich treść nawiązywała do teoretycznego ujęcia organu³. W literaturze w zasadzie panuje zgodność co do definicji organu. Przyjmowane definicje oparte są przeważnie na cechach konstrukcyjnych organu, które uwzględniają również pewne cechy formalne (przede wszystkim przypisane kompetencje i możliwość korzystania ze środ-

³ R. P. Krawczyk, *Ustawa o r.i.o. a praktyka jej stosowania*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12, s. 46.

ków władczych)⁴. Prezentowane jest również takie ujęcie organu, zgodnie z którym jako organ administracji trzeba traktować tylko tę jednostkę organizacyjną, która za organ została przez prawo pozytywnie uznana⁵. Niewątpliwie przepisy ustawy o r.i.o. nie wymieniały w swoim pierwotnym brzmieniu *expressis verbis* prezesa izby jako organu izby. Niewątpliwie funkcje kierownicze sytuowały prezesa jako organ wewnętrzny izby, przypisując mu pozycję przewodniczącego organu kolegiального – kolegium izby. O tym, że pozycja prezesa izby wykraczała poza tak rozpisaną przez ustawodawcę rolę, przekonuje to, że ustawodawca uregulował domniemanie kompetencji prezesa w zakresie kierowania sprawami nie zastrzeżonymi dla kolegium izby. W tym zakresie czynności prezesa mogły podlegać zarachowaniu na jego rzecz. Domniemanie kompetencji dawało silne podstawy do uznania, że istniała kategoria spraw, w których prezes realizował jakieś kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, korzystając z władztwa państwowego. Mógł więc być uznany za organ administracji publicznej. Problem ten zostanie jeszcze podjęty w kontekście wypowiedzi doktryny i orzecznictwa NSA w późniejszym stanie prawnym.

W przypadku kolegium izby ustawodawca rozdzielał kompetencje przysługujące pełnemu składowi kolegium izby (art. 18 i 20 ustawy o r.i.o.) oraz kompetencje przypisane składom orzekającym, złożonym z 3 członków kolegium (art. 19 ustawy o r.i.o.). Organami izby były również komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, które składać się miały z przewodniczącego, jego zastępców oraz trzech do pięciu członków (art. 22 ustawy o r.i.o.). Przewodniczącym komisji stał się z mocy ustawy zastępca prezesa izby. Takie uregulowanie pozycji zastępcy przewodniczącego wskazuje, iż w pewnym stopniu, oprócz funkcji czysto zastępczych, ustawa o r.i.o. nadawała mu również pozycję samodzielną. Zastępców przewodniczącego kolegium oraz członków komisji powoływał prezes izby. Ustawa wyodrębniała również inspektorów izby, którzy winni byli spełniać te same kryteria kwalifikacyjne jak członkowie kolegium i którzy mieli wykonywać zadania kontrolne izby⁶ (art. 24). Jako organ pomocniczy (urząd) izby działać miało biuro izby zapewniające obsługę administracyjną (art. 26 ust. 1 ustawy o r.i.o.).

Stwierdzić więc można, że w pierwszym okresie obowiązywania ustawy o r.i.o. zasadniczą cechą organizacji izb była kolegiarność ich działania w połączeniu jednak z wyeksponowaną rolą przewodniczącego. Przewodniczący miał duży zakres ustawowej swobody w zakresie polityki kadrowej izby, a ponadto ustawa regulowała domniemanie kompetencji prezesa w zakresie nie zastrzeżonym dla kolegium. Domniemanie kompetencji sytuowało prezesa jako podmiot o szerszych kompetencjach niż kompetencje przy-

⁴ Np.: Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 74; R. Balicki, B. Banaszak, w: *Ustrój administracji publicznej*, red. E. J. Nowacka, Warszawa 2000, s. 29; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 205 i n.; J. Jendrośka, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 121 i n.; J. Boć, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 156 i n.

⁶ Zob. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 303.

⁶ Na ten temat zob. E. Stobiecki, *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych (omówienie – próba komentarza)*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1-2, s. 63.

znawane przeważnie przewodniczącemu organu kolegiального⁷. Uwagę zwracają również nieostre kryteria kwalifikacyjne dotyczące kooptacji członków kolegium i inspektorów. Dodać jeszcze należy, że ustawa eksponowała ponadto rolę zastępców przewodniczącego.

Od utworzenia regionalnych izb obrachunkowych w 1992 r. podstawą zatrudnienia członków ich kolegiów, jak i prezesów, jest powołanie. Powstaje jednak pytanie, jakie skutki powoduje dokonanie tego aktu. W polskim systemie prawnym istnieją bowiem dwa rodzaje powołania: 1) podstawa nawiązania stosunku pracy uregulowana w kodeksie pracy, 2) sposób powierzenia stanowiska, który nie determinuje cech ewentualnego stosunku zatrudnieniowego, który może być nawiązany dodatkowo z osobą powołaną. Pierwszy rodzaj powołania znajdował zastosowanie przed 1996 r⁸. w stosunku do wszystkich kierowników zakładów pracy, ich zastępców oraz innych osób na stanowiskach kierowniczych, jeśli przewidywały to przepisy szczególne (art. 68 k.p. w pierwotnym brzmieniu). Obecnie powołanie, jako sposób nawiązania stosunku pracy, znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy przewidują to przepisy szczególne. Dotyczy to między innymi dyrektorów przedsiębiorstw państwowych, ich zastępców i głównych księgowych (art. 33 ust. 1 i art. 44 ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁹). Stanowiska, na których zatrudnienie następuje na podstawie powołania istnieją też w samorządzie terytorialnym (np. skarbnik i sekretarz gminy, art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰), w służbie zdrowia (dyrektor zakładu opieki zdrowotnej, art. 44 ust. 4 ustawy z 30 VIII 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹¹). W administracji publicznej powołanie jest często podstawą zatrudniania osób pełniących funkcje organów państwa (np. wojewoda, art. 10 ustawy z 5 VI 1998 r. o administracji rządowej w województwie¹²).

Powołanie wyłącznie jako sposób powierzenia stanowiska znajduje zastosowanie np. w spółkach kapitałowych. Kodeks spółek handlowych przewiduje powoływanie członków zarządu: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wspólników (art. 201 § 4 ksh) oraz spółki akcyjnej przez radę nadzorczą (art. 368 § 4 ksh). W obu przypadkach chodzi tylko o powierzenie stanowiska członka zarządu, powołanie nie wywołuje automatycznie nawiązania stosunku pracy. W wyniku powołania osoba zostaje więc obciążona wyłącznie obowiązkami wobec spółki, wynikającymi z pełnionej funkcji. Dopuszczalne jest nienawiązywanie z członkiem zarządu żadnej dodatkowej umowy, można też uzupełnić ten korporacyjny stosunek prawny umową o pracę albo umową cywilnoprawną regulującą prawa i obowiązki stron związane ze świadczoną pracą. Sprawę tę pozostawiono woli stron.

Ustawa o r.i.o. – w pierwotnej wersji – w art. 26 wskazywała, że powołanie jest podstawą nawiązania stosunku pracy tych członków kolegium,

⁷ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 70.

⁸ Zmiany wprowadziła ustawa z 2 II 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy i zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110, ze zm.).

⁹ Tekst jednolity Dz. U. 2002, Nr 112, poz. 981.

¹⁰ Dz. U. 2000, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

¹² Tekst jednolity Dz. U. 200, Nr 80, poz. 872 ze zm.

którzy mają kwalifikacje inspektorów. Natomiast zatrudnienie – także na podstawie powołania – członków kolegium nie spełniających tego wymogu, ma charakter „nieetatowy”, nie są więc oni pracownikami izby. Jeśli jednak są zatrudnieni u innego pracodawcy, korzystają z ochrony trwałości stosunku pracy przewidzianej dla radnych (art. 25 ust. 2 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ w zw. z art. 26 ust. 4 ustawy o r.i.o.). Okazuje się więc, że do członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych zastosowanie mają oba opisane wyżej typy powołania. Powołanie na członka kolegium może powodować nawiązanie stosunku pracy, ale może być też wyłącznie formą powierzenia stanowiska nieetatowego. Wydaje się, że rezultatem takiego stanu rzeczy może być odmienny reżim prawny działalności tych dwóch rodzajów członków kolegiów.

Podstawa prawna zatrudnienia członków kolegium i prezesa regionalnej izby obrachunkowej na podstawie powołania budzi wątpliwości o charakterze generalnym. Uzasadnieniem wyodrębnienia powołania, jako osobnej podstawy nawiązania stosunku pracy, była konieczność stworzenia stosunku pracy mniej trwałego od umownego, dla zatrudniania osób na stanowiskach kierowniczych. Szczególną cechą stosunku pracy z powołania jest możliwość odwołania pracownika w każdym czasie i ze skutkiem natychmiastowym, co dotyczy także osób powołanych na czas określony (art. 70 k.p.). Nie znajduje tu w zasadzie zastosowania ogólna ani szczególna ochrona trwałości stosunku pracy przewidziana dla zatrudnienia umownego. Powodem takiej regulacji jest osobliwość zatrudnienia osób na wysokich stanowiskach kierowniczych, których zajmowanie wymaga najwyższego zaufania między zatrudniającym a pracownikiem. Ponieważ od działalności osób zarządzających w dużej mierze zależą wyniki przedsięwzięcia, możliwość rozwiązania stosunku pracy nie może podlegać ograniczeniom istniejącym w ramach powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy, lecz powinna umożliwiać rozwiązanie stosunku pracy także w razie utraty zaufania do zdolności kierowniczych pracownika albo rozbieżności stanowisk między zarządzającym a właścicielem co do istotnych spraw dla działalności danej jednostki organizacyjnej.

Powstaje w związku z tym pytanie, czy uzasadnione jest stosowanie tej podstawy zatrudnienia do członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Stanowisko członka kolegium (co nie dotyczy prezesa izby) nie ma charakteru kierowniczego. Nadzorcze funkcje wykonywane przez izby obrachunkowe uzasadniają natomiast potrzebę zapewnienia członkom kolegium niezależności od podmiotów kontrolowanych i dlatego powinni oni być chronieni przed możliwością poddania naciskom dotyczącym kreowania wyników prowadzonych kontroli. Podstawową częścią tej ochrony jest wykluczenie możliwości zwolnienia z przyczyn „politycznych”, nie związanych z merytorycznie poprawną działalnością izby. Wydaje się więc, że zastosowanie tu jako podstawy stosunku pracy powołania w takiej treści, jaką przewiduje kodeks pracy nie jest trafne, ze względu na brak jego stabilizacji, wynikający z założeń jego przeznaczenia. Sam akt powołania może być

¹³ Tekst jednolity Dz. U. 200, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

właściwym sposobem nawiązania stosunku pracy z członkiem kolegium izby, ale ustawa o r.i.o. powinna zmodyfikować ogólnie stosowane do pracowników powołanych na stanowisko zasady ich odwoływania ustanowione w Kodeksie pracy. Zmiany powinny dotyczyć zwiększenia trwałości stosunku pracy, np. przez wskazanie katalogu przyczyn uzasadniających odwołanie. Charakter pełnionej funkcji wystarczająco uzasadnia w omawianym przypadku konieczność wzmocnienia niezależności, także w sferze zatrudnienia. Bez trwałości zatrudnienia członków kolegiów nie można mówić o ich rzeczywistej ich niezależności w zakresie prowadzonych działań kontrolnych. Nawet ustawowe deklaracje na ten temat tu nie wystarczą. Kompetencja do swobodnego odwoływania ze stanowiska stwarza bowiem możliwość wywierania nacisku na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Ze względu na pożądaną tu trwałość zatrudnienia wzorem mogłyby być rozwiązania prawne z zakresu stosunku pracy z mianowania. Jakkolwiek elementem stosunku pracy z mianowania bywa niekiedy wzmoczona dyspozycyjność pracownika (np. funkcjonariusze prokuratury, urzędnicy), która nie byłaby odpowiednia w omawianym przypadku, możliwe jest także w ramach tego rodzaju stosunku zapewnienie pracownikom określonej niezależności, czego przykładem jest status prawny sędziego, korzystającego z prawa do niezawisłości w zakresie orzekania. Wprowadzenie do ustawy o r.i.o. przepisów wzmacniających stabilizację prawnego stosunku członkostwa w kolegium doprowadziłoby do ujednoczenia sytuacji prawnej etatowych i nieetatowych członków kolegiów w tym zakresie. W świetle zmian w ustawie o r.i.o., które weszły w życie w 1 I 2004 r. powstaje jednak wątpliwość, czy jest wolą ustawodawcy ujednoczenie tych statusów prawnych, gdyż nowe regulacje wprowadzają właśnie istotną ich dyferencjację.

Do etatowych członków kolegiów zastosowanie znajdują przepisy kodeksu pracy o stosunku pracy z powołania (art. 68-72) z opisanymi tu konsekwencjami w zakresie braku stabilności zatrudnienia. Wprawdzie ustawa o r.i.o. do pracowników izb nakazuje stosować ustawę o pracownikach urzędów państwowych (art. 26 ust. 2 ustawy o r.i.o.), jednak ten akt nie zawiera kompleksowej regulacji stosunku pracy z powołania, odsyłając w tym zakresie do kodeksu pracy. Właściwość kodeksu pracy w tym zakresie wynika zresztą z treści jego art. 68 § 1, zgodnie z którym to ustawy szczególne, a nie k.p., określają przypadki powstania stosunku pracy na podstawie powołania. Jeden z tych przypadków określa właśnie ustawa o r.i.o.

Normy kodeksu pracy nie znajdują jednak zastosowania do nieetatowych członków kolegium izby, gdyż nie są oni pracownikami. W zakresie trybu powoływania i odwoływania ich ze stanowiska właściwe są więc jedynie normy ustawy o r.i.o. Brak regulacji dotyczącej szczególnych przesłanek odwołania w pierwotnej wersji ustawy także w przypadku nieetatowych członków kolegium powinien jednak być interpretowany jako brak ograniczeń ich odwołania. Także ten stosunek prawny nie był więc objęty żadną ochroną trwałości. Mimo tych podobieństw różnice sytuacji prawnej etatowych i nieetatowych członków kolegium były duże, co wynikało z objęcia pierwszej z tych grup całokształtem statusu pracowniczego w ramach zatrudnienia w izbie, z czego nie korzystają osoby z drugiej grupy. Wynikają

z tego konsekwencje dotyczące np. ograniczeń czasu pracy, zasad urlopowania, ochrony pracy, ochrony wynagrodzenia, szczególnych form pracowniczej odpowiedzialności odszkodowawczej. Te ochronne regulacje dotyczą wyłącznie etatowych członków kolegium izby.

W pierwotnej wersji ustawy o r.i.o. problem braku ochrony trwałości stosunku członkostwa członków kolegiów został dodatkowo uwypuklony przez istotny błąd, który dotyczy rozdziału kompetencji dotyczących ich powoływania i odwoływania. Połowa członków kolegiów była bowiem powoływana i odwoływana bezpośrednio przez sejmik samorządowy, a więc organ umiejscowiony w strukturze podlegającej nadzorowi sprawowanemu przez regionalne izby obrachunkowe. W tej sytuacji, gdy sejmik był wyposażony w możliwość odwołania członka kolegium w każdym czasie i ze skutkiem natychmiastowym (art. 70 k.p.), bez konieczności uzasadnienia tej czynności, zamierzona przez ustawodawcę i deklarowana w ustawie niezależność członków kolegiów była całkowicie iluzoryczna. Wyposażenie organu podlegającego kontroli przez regionalne izby obrachunkowe (art. 1 ust. 1 ustawy o r.i.o.) w nieograniczoną w zasadzie możliwość odwoływania członków kolegium izby jest rażącym błędem legislacyjnym, który został naprawiony dopiero nowelizacją z 1997 roku. Od tego czasu jednostki samorządowe zgłaszają tylko kandydatów na członków kolegiów, których powołuje premier, nie mają one już natomiast wpływu na ich odwoływanie.

LATA 1997-2002

Ustawa z dnia 20 VIII 1997 r. o zmianie ustawy o r.i.o., o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin, wyznaczyła kolejny etap zmian w organizacji regionalnych izb obrachunkowych¹⁴. Zmiany te, jeżeli chodzi o kooptację członków kolegium, dotyczyły: 1) powoływania członków przez sejmik (art. 1 ust. 1 pkt 10 lit. a nowelizacji z 1997 roku), 2) możliwości zwiększania liczby członków kolegium w drodze rozporządzenia przez premiera (art. 1 ust. 1 pkt 10 lit. b nowelizacji z 1997 roku).

Doprecyzowane i rozszerzone zostało ujęcie niezawisłości członków kolegium, którzy w zakresie realizacji zadań nadzorczych mieli podlegać tylko ustawom. Wzmocnieniem pozycji członków kolegium było też uregulowanie trybu ich odwoływania, który wymagał zasięgnięcia opinii kolegium izby (art. 1 ust. 1 pkt 10 lit. e nowelizacji z 1997 roku). Zasadnicze zmiany nastąpiły również w zakresie regulacji kompetencji prezesa izby. Przede wszystkim zmienił się charakter domniemania kompetencji prezesa, które miało teraz obejmować sprawy niezastrzeżone dla organów izby. Odwołanie się do pojęcia organów izby zdaje się utrzymywać kierunek zmian ustawodawczych w zakresie pozycji prezesa izby, przecinając wątpliwości w tym zakresie. W ten sposób pozycję prezesa traktuje w omawianym okresie NSA, wyrażając pogląd, że prezes nie jest organem izby¹⁵. Pogląd ten został oparty na analizie art. 17 ust. 1 ustawy o r.i.o., który stanowił o kierowaniu przez

¹⁴ Dz. U. Nr 113, poz. 734, w tekście nowelizacja z 1997 roku.

¹⁵ Wyrok NSA z 9 XII 1999 r., sygn. III SA 2074/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 28.

prezesa izby sprawami niezastrzeżonymi dla organów izby. Zdaniem NSA ustawodawca z rozmysłem w przepisie tym nie użył zwrotu „innych organów izby”, odwołując się do „organów izby”. Z tego więc należało wnosić – zdaniem NSA – iż prezes nie jest organem izby, a w konsekwencji – nie jest umocowany (jeśli ustawa tego wyraźnie nie przewiduje) do pełnienia w imieniu izby jakichkolwiek funkcji związanych z oceną stanu faktycznego i wyprowadzeniem z niej konkluzji prawnych. Do tego zaś sprowadzałyby się w istocie kierowanie do organów samorządowych „wskazań” w rozumieniu art. 12 ust. 1 ustawy o r.i.o. W literaturze można jednak spotkać się również z poglądami odmiennymi¹⁶. Zmiana dokonana w zakresie kompetencji prezesa izby miała charakter gruntowny; w nowym stanie prawnym (oprócz wskazanego już domniemania kompetencji), prezes izby uzyskał następujące kompetencje: 1) reprezentuje izbę na zewnątrz; 2) jest przełożonym pracowników izby; 3) kieruje obradami kolegium oraz wyznacza składy orzekające; 4) występuje do premiera lub sejmiku samorządowego z wnioskiem o odwołanie członka kolegium, po zasięgnięciu opinii kolegium izby; 5) występuje do premiera o zwiększenie liczby członków kolegium; 6) powołuje rzecznika oraz zastępców rzecznika dyscypliny budżetowej spośród członków kolegium izby. Nowelizacja z 1997 roku przyniosła również rezygnację z wyodrębnienia pełnego składu kolegium izby, odwołując się słusznie do kategorii kolegium izby. Istotnym elementem nowelizacji było także powołanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Przed Radą postawiono zadania o charakterze inicjatywnym, reprezentacyjnym, koordynacyjnym i doradczym. Rada składać się miała z prezesów izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb.

Kolejna istotna z punktu widzenia organizacji izb nowelizacja ustawy o r.i.o. dokonała się poprzez uregulowania na mocy ustawy z dnia 18 XII 1998 r. o zmianie ustawy o r.i.o.¹⁷ Zmiany te zgodnie z treścią art. 1 pkt 14 tej ustawy dotyczyły ustalenia nowego składu kolegium izby (lit. a, b), precyzowały kryteria powoływania i odwoływania członków kolegium. Ponadto, na mocy art. 1 pkt 15 wzmiankowanej nowelizacji, wprowadzono również zmianę w art. 16 ust. 1, zgodnie z którym obecnie prawo powoływania i odwoływania prezesa izby otrzymał premier, a przesłankami powołania i odwołania uczyniono te same przesłanki, które odnosiły się do członków kolegium. Nowelizacja z 1998 roku postawiła więc przede wszystkim dodatkowe, zaostrzone kryteria przed kandydatami na członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych. Jednocześnie nowelizacja, poprzez regulację art. 16 ust. 1, rozciągnęła te kryteria na osobę prezesa regionalnej izby obrachunkowej, doprecyzowując tym samym przesłanki jego powołania i odwołania. W nowelizacji z 1998 roku nie uregulowano żadnych reguł intertemporalnych dotyczących członków kolegiów, którzy członkostwo nabyli na mocy uprzednio obowiązującego stanu prawnego. Istotnym rysem nowelizacji z 1998 roku było przeniesienie punktu ciężkości w zakresie szczegółowej organizacji izb na poziom aktów wykonawczych. Było to związane z przekazaniem delegacji

¹⁶ J. P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 256.

¹⁷ Dz. U. Nr 160, poz. 1062 (dalej w tekście: nowelizacja z 1998 roku).

Prezesowi Rady Ministrów do wydania rozporządzenia między innymi w tym zakresie, które ten miał uregulować po zasięgnięciu opinii sejmików województwa (art. 1 pkt 2 lit. c nowelizacji z 1998 r.). Na podstawie tej delegacji Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania¹⁸.

Zmiany, które dotyczyły organizacji i struktury zatrudnienia w ustawie o r.i.o. w omawianym zakresie związane były między innymi z tym, że od 1997 r. izby zostały wyodrębnione konstytucyjnie, ponadto w roku 1998 rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej¹⁹. Konstytucja nie przesądza kształtu organizacyjnego regionalnych izb obrachunkowych, pozostawiając w tym zakresie swobodę ustawodawcy zwykłego. Zmiany dokonane w latach 1997-2002, ukierunkowane były na wzmocnienie pozycji członków kolegium izby, w szczególności poprzez zapewnienie im niezawisłości oraz doprecyzowania kryteriów odwołania, osłabiały przy tym – w pewnym stopniu – pozycję prezesa izby. Istotnym rysem tych zmian jest doprecyzowanie kryteriów wymaganych od członków kolegium izby, zmierzające do większej profesjonalizacji tego gremium. Wzmocnieniu uległa również pozycja samego kolegium izby, co wyraża się między innymi w nadaniu kolegium kompetencji o charakterze konsultacyjnym w odniesieniu do powoływania prezesa izby.

Omawianą nowelizacją ustawy o r.i.o. wprowadzono zmiany warunków odwoływania członków kolegiów, polegające na wskazaniu, że odwołanie następuje w jednym z czterech określonych przypadków: 1) złożenia rezygnacji ze stanowiska, 2) skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione umyślnie, 3) utraty jednej z cech będących warunkami niezbędnymi dla członkostwa, 4) stwierdzenia powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonania (art. 15 ust. 5 ustawy). W toku późniejszych nowelizacji skreślono punkt 2, gdyż wskazany w nim przypadek zawiera się już w punkcie 3. Kluczowe jest jednak pytanie, czy wskazany katalog zdarzeń stwarza właśnie pożądane zwiększenie trwałości członkostwa w kolegium izby, przez ograniczenie możliwości odwołania do tych tylko zdarzeń. Omawiany wyżej przepis ustawy o r.i.o. należy interpretować w świetle ogólnego charakteru powołania, omówionego wyżej. Wprowadzone przesłanki odwołania uzupełniły więc stan prawny, w którym organ powołujący ma swobodę dokonania odwołania członka kolegium zawsze, gdy uzna to za potrzebne. Stanowczy sposób sformułowania – „odwołanie następuje” – nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten reguluje sytuacje, w których odwołanie członka kolegium jest obligatoryjne. Katalog przyczyn odwołania powstał więc w celu ograniczenia swobody organu odwołującego przez ustanowienie obowiązku odwołania we wskazanych przypadkach. Przepis ten nie zmienił jednak ogólnej charakterystyki

¹⁸ Dz. U. Nr 3 poz. 34.

¹⁹ O wpływie reformy samorządowej na organizację i inne aspekty funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych zob. J. Maćkowiak, S. Sierański, *Uregulowania dotyczące regionalnych izb obrachunkowych w świetle reformy ustrojowej państwa*, „Kontrola Państwowa” 2000, nr 2, s. 45 i n.

stabilności zatrudnienia członków kolegiów, gdyż poza odwołaniem obligatoryjnym nadal istnieje szeroka sfera wolności kompetentnych organów w tym zakresie. Jeśli ustawodawca chciałby zwiększyć trwałość zatrudnienia członków kolegiów i tym samym ich niezależność przez określenie katalogu przyczyn, których wystąpienie jest konieczne dla odwołania, przepis musiałby mieć treść „odwołanie następuje wyłącznie w przypadku [...]”. Ponieważ omawiana regulacja została podjęta w sferze dotychczasowej prawnej indyferencji, to dla wywołania skutku w odniesieniu do trwałości zatrudnienia konieczne byłoby podkreślenie w przepisie ekskluzywnego charakteru wskazywanych przyczyn odwołania. W braku sformułowania na to wskazującego, interpretacja omawianego przepisu musi być taka, jak przedstawiono.

STAN OBECNY

Kolejny etap zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych wyznaczony został przez unormowania ustawy z dnia 24 VII 2003 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o r.i.o., ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw²⁰. Na mocy tej nowelizacji zmieniono przede wszystkim zasady powoływania i odwoływania członków kolegiów i prezesa regionalnej izby obrachunkowej, określone w art. 15 i 16 ustawy o r.i.o. Dodano również art. 15a regulujący konkursowy tryb wyłaniania członków kolegiów izb. Ustawodawca ponadto, kolejny raz, konsekwentnie nie przyznał prezesowi przymiotu organu o charakterze samodzielnym. Prezes jest więc członkiem kolegium, jako jego przewodniczący (art. 5 ust. 1), i w związku z tym: 1) reprezentuje izbę na zewnątrz; 2) jest przełożonym pracowników izby; 3) przedkłada, po przyjęciu przez kolegium izby, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej roczne sprawozdanie z wykonania budżetu oraz sprawozdanie z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby, w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem; 4) opracowuje projekt regulaminu organizacyjnego izby; 5) występuje do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o powołanie i o odwołanie zastępcy prezesa oraz o powołanie, odwołanie lub zmianę charakteru zatrudnienia członka kolegium; 6) występuje do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie liczby członków kolegium; 7) wyznacza składy orzekające i ich przewodniczących; 8) ogłasza konkurs na stanowisko członka kolegium; 9) zwołuje posiedzenia kolegium izby; 10) powołuje, spośród członków kolegium, komisję do rozpatrywania spraw, o których mowa w art. 13 pkt 9 ustawy o r.i.o., oraz wyznacza jej przewodniczącego. Na podstawie analizy tych kompetencji trudno jest dziś obronić tezę, że prezes posiada cechy organu administracji publicznej. Kompetencje te są charakterystyczne dla pozycji przewodniczącego organu kolegiального, z pewnymi tylko elementami samodzielności, które jednak mają charakter służebny w stosunku do roli przewodniczącego. Konsekwencja ustawodawcy zamyka tutaj spory na

²⁰ Dz. U. Nr 149, poz. 1454.

temat pozycji prezesa w ramach izby. Pewnych zmian dokonano również w zakresie funkcjonowania komisji do spraw naruszenia dyscypliny budżetowej, która, oprócz zmiany nazwy – co było spowodowane zmianami w zakresie prawa finansów publicznych – zmieniła swój ustawowy skład. W jej skład obecnie wchodzi: przewodniczący, jego zastępcy i trzech do dziewięciu członków. Komisja jest obecnie organem o charakterze kadencyjnym – jej kadencja trwa cztery lata (art. 23).

Szczególnie ciekawe zmiany, wprowadzane omawianą nowelizacją, dotyczą powoływania i odwoływania członków kolegiów izb. W stanie prawnym obowiązującym od 1998 r. nie było wątpliwości, że odwołania członków kolegiów dokonuje ten sam organ, który ich powołuje, czyli Prezes Rady Ministrów. Wprost mówił o tym art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy, stwierdzający, że prezes izby występuje do premiera z wnioskiem o odwołanie. Jest zresztą regułą, że odwołania ze stanowiska dokonuje ten sam organ, który jest kompetentny do powołania na nie. Obecnie jednak w art. 15 ustawy dodano ustęp 10, zgodnie z którym premier odwołuje członków kolegiów w przypadkach wskazanych w ust. 9, czyli w sytuacjach, gdy odwołanie jest obligatoryjne, omówionych wyżej. Jednocześnie w ustawie dodano art. 26a określający nowe kompetencje prezesa izby, który mówi, że prezes nawiązuje i rozwiązuje stosunek pracy z pracownikami izby, zarówno zatrudnionymi na podstawie umowy, jak i powołaniami (art. 26a ust. 1 pkt 1 i 2, oraz art. 26a ust. 2). Te kompetencje prezesa dotyczą jednak tylko etatowych członków kolegiów, gdyż odnoszą się do stosunku pracy. Prezes izby nie ma więc możliwości odwołania nieetatowego członka izby. Wydaje się więc, że w obecnym stanie prawnym premier zachował kompetencje do odwołania członków kolegiów – zarówno etatowych, jak i nieetatowych – jedynie w tych przypadkach, gdy czynność ta jest obligatoryjna, natomiast prezesa izby wyposażono w kompetencję do bieżącej oceny pracy etatowych członków kolegiów i natychmiastowego odwołania ich w razie potrzeby.

To przesunięcie kompetencji w zasadniczy sposób zmienia charakter trwałości stosunku prawnego członkostwa w kolegium izby jej członków nieetatowych, powstaje też istotne różnicowanie statusów między etatowymi i nieetatowymi członkami kolegium. Oto bowiem członkowie etatowi zatrudniani są nadal na podstawie nietrwałego stosunku pracy z powołania. Ich odwołanie jest nawet łatwiejsze niż dotąd, gdyż może być dokonane bezpośrednio przez prezesa izby, a nie – jak wcześniej – przez premiera na wniosek prezesa. Osobną kategorię stanowią nieetatowi członkowie kolegiów, powoływani na 6 letnią kadencję, którzy mogą być przed jej zakończeniem odwołani wyłącznie przez premiera i tylko na podstawie przesłanek wskazanych w art. 15 ust. 9 ustawy o r.i.o. Wobec tego powstaje zasadnicze pytanie, czy takie różnicowanie statusów prawnych jest uzasadnione odmiennością wykonywania – tej samej przecież – funkcji w sposób etatowy i nieetatowy. Wprowadzenie tak istotnych różnic treści dwóch typów stosunku prawnego członkostwa w kolegium regionalnej izby obrachunkowej powinno być spowodowane zasadniczymi różnicami faktycznych warunków wykonywania pracy.

Problemu trwałości zatrudnienia dotyczy też zmiana trybu odwoływania członków kolegiów przez premiera, wprowadzona w art. 15 ust. 10 w zw.

z art. 16a ust. 2 i 3 ustawy o r.i.o. Zwraca przy tym uwagę, że nowe reguły dotyczą wyłącznie odwołania dokonanego przez premiera, natomiast nie znajdują one zastosowania do odwołania przez prezesa izby (art. 26a ustawy o r.i.o.). Odwołanie przez premiera musi zawierać uzasadnienie i członkowi kolegium przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od jego doręczenia. Pominięcie w tej procedurze odwołania dokonanego przez prezesa izby wydaje się konsekwentne, gdyż wobec braku ustawowych przesłanek tego odwołania (dowolność) sąd administracyjny nie ma podstaw do rozpatrywania legalności tej czynności. Inaczej jest z odwołaniem dokonanym przez premiera, gdzie sąd sprawdza zaistnienie przesłanek wskazanych w art. 15 ust. 9 ustawy o r.i.o.

Etatowi członkowie kolegiów regionalnych izb obrachunkowych nabyli od 1 I 2004 r. także możliwość dochodzenia przed sądem pracy odszkodowania w związku z niesłusznym odwołaniem. Dla stosunku pracy z powołania charakterystyczny dotąd był brak możliwości jakiegokolwiek podważania odwołania w drodze procesu cywilnego (art. 69 k.p.). Odnośny przepis został zmieniony ustawą z 14 XI 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw²¹. Wykreśleniu uległa norma wyłączająca możliwość dochodzenia przed sądem pracy odszkodowania z tytułu bezzasadnego albo bezprawnego odwołania. Nadal więc nie ma możliwości domagania się stwierdzenia bezskuteczności odwołania albo przywrócenia do pracy, powstała jednak możliwość dochodzenia odszkodowania. Ponieważ odpowiednie zastosowanie znajdują tu przepisy dotyczące umownego stosunku pracy, to dla uzyskania odszkodowania konieczne jest wykazanie braku uzasadnienia albo naruszenia przepisów o odwoływaniu (art. 45 k.p. w zw. z art. 69 k.p.).

Wskazane wyżej nowelizacje ustawy o r.i.o. zmieniały też kryteria, które muszą spełniać kandydaci na członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych. Szczególnie zwraca uwagę stopniowe zaostrzanie kryterium wykształcenia niezbędnego do powołania na członka kolegium. Początkowo wskazywano tylko na konieczność wykazywania się „odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi i cieszenie się nienaganną opinią”²². W 1997 r. wymogi zostały rozbudowane przez wskazanie w 5 punktach niezbędnych cech kandydatów, a wśród nich ukończenie wyższych studiów w dziedzinie administracji, ekonomii lub prawa. Począwszy od 1 I 2004 r., niezbędne wykształcenie zostało ograniczone do ukończenia magisterskich studiów administracyjnych, ekonomicznych bądź prawniczych. Jednoznacznie pozytywnie należy odnieść się zmian ustawy o r.i.o. w tym zakresie. Członkowie kolegium konstytucyjnego organu o szerokim zakresie kompetencji powinni spełniać wysokie kryteria kwalifikacyjne. Podobnie pozytywną ocenę należy również odnieść do konkursowego trybu ich powoływania. W związku z tymi zmianami problemem stała się kwestia ciągłości zatrudnienia tych członków kolegium, którzy zostali zatrudnieni w czasie obowiązywania ustawy w pierwotnej wersji, a następnie przestali spełniać zaostrzające się kryteria kooptacji.

²¹ Dz. U. Nr 213, poz. 2081.

²² Art. 15 ust. 4 pierwotnej wersji ustawy o r.i.o.

Zgodnie z art. 9, ustawa z 24 VII 2003 r. weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia z wyjątkiem art. 1 pkt 24 w zakresie dotyczącym art. 26 a ust. 5 i 7 ustawy o r.i.o., które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Z mocy art. 6 nowelizacji z 2003 roku, prezesi regionalnych izb obrachunkowych w terminie 2 miesięcy po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji mają obowiązek ogłoszenia konkursów na pozaetatowych członków kolegium regionalnych izb obrachunkowych. Z kolei w art. 3 nowelizacji, w ramach przepisów przejściowych, przewidziano automatyczny tryb uzyskiwania uprawnień etatowych członków kolegium i pełnienia funkcji prezesów izb do czasu powołania nowych prezesów izb w trybie art. 16 nowelizacji z 2003 roku (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 omawianej nowelizacji). Z kolei stosunki pracy nawiązane na podstawie dotychczasowych przepisów z zastępcami prezesów i etatowymi pracownikami kolegium pozostają bez zmian (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 24 VII 2003 r.). W przypadku pracowników pozaetatowych pełnią oni swe funkcje do czasu powołania pozaetatowych członków kolegiów na 6-letnią kadencję.

Rozstrzygnięcie problemu ciągłości zatrudnienia członków kolegium, którzy przestali spełniać kryterium wykształcenia opiera się na przepisach art. 15 ust. 9 ustawy o r.i.o. oraz art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o r.i.o., ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Pierwszy ze wskazanych przepisów określa sytuacje, których powstanie powoduje obowiązek odwołania członka kolegium regionalnej izby obrachunkowej ze stanowiska. Dzieje się tak w przypadku utraty jakiegokolwiek z cech wymienionych w art. 15 ust. 8 ustawy o r.i.o. Można przyjąć interpretację, zgodnie z którą przepis ten nie znajduje zastosowania do osób powołanych do kolegium przed ustanowieniem tego wymogu. Przesłanką powstania obowiązku odwołania ze stanowiska jest utrata cech posiadanych w momencie powoływania na to stanowisko. Dzieje się tak zatem w przypadku utraty obywatelstwa polskiego, zdolności do czynności prawnych, skazania za przestępstwo popełnione umyślnie, a nawet uchylenia przez szkołę wyższą decyzji o nadaniu tytułu zawodowego magistra lub stopnia naukowego. Sytuacja przedstawiałaby się inaczej, gdyby art. 15 ust. 9 pkt 2 nakazywał odwołanie w razie stwierdzenia nie spełniania przez osobę kryteriów z art. 15 ust. 8 ustawy o r.i.o. Przepis ten w obecnej treści nie może być w żadnym wypadku interpretowany rozszerzająco, gdyż jest to regulacja o charakterze wyjątku, wykładnia musi więc być dokonywana ściśle. Wskazuje na to także redakcja tego przepisu, która wymieniająca przesłanki odwołania w sposób enumeratywny. Jeśli zatem jest mowa o utracie danej cechy, to nie ma wątpliwości, że chodzi tylko o taką sytuację, w której osoba wcześniej ją posiadała. Interpretacja wskazująca na wolę ustawodawcy utrzymania zatrudnienia członków kolegiów potwierdzona jest przez art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 24 lipca 2003 r., mówi on, że „stosunki pracy nawiązane na podstawie dotychczasowych przepisów z zastępcami prezesów izb i etatowymi członkami kolegiów pozostają bez zmian”. W omawianym kontekście przepis ten musi oznaczać tyle, że stosunki pracy zawarte na podstawie poprzedniej regulacji nadal funkcjonują w oparciu o nią, również w zakresie kryteriów człon-

kostwa w kolegium regionalnej izby obrachunkowej czy zajmowania stanowiska zastępcy prezesa regionalnej izby obrachunkowej. Nowe kryteria obowiązują tylko dla członków kolegiów powoływanych po wejściu w życie nowych przepisów. Ustawodawca ma wprowadzić szerokie możliwości regulowania kwestii ustrojowych dotyczących funkcjonowania organu, jednakże w przypadku stosunków prawnych o charakterze ciągłym, winien jasno precyzować wolę ich modyfikacji. Tymczasem, jak już wskazano, w żadnej z omawianych nowelizacji nie rozstrzygnął do końca kwestii członkostwa w kolegium izb. Ustawodawca powinien był to uczynić, odnosząc się jasno do kryteriów, których wymagał od (w szczególności) członków kolegium. Za jedyną wskazówkę należy więc uznać wolę utrzymania ciągłości stosunków pracy, wyrażaną w powołanym art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 24 lipca 2003 r.

WNIOSKI

Zmiany w zakresie struktury wewnętrznej regionalnych izb obrachunkowych, dokonane w toku obowiązywania ustawy o r.i.o., zmierzały do podkreślenia kolegialnego charakteru izb i składających się na nie organów. Konsekwencją tych zmian jest ograniczenie znaczenia prezesa izby, które początkowo budziło wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. W odniesieniu do kształtu struktury organizacyjnej izb, przyznać należy ustawodawcy dużą swobodę co do ich kształtowania, co jest w szczególności podyktowane tym, że ustawodawca konstytucyjny nie przesądza o ich kształcie. Nie można więc postawić jednoznacznej prognozy, czy kształt ten został już w toku kolejnych nowelizacji przesądzony. Stwierdzić jednak należy, że na podstawie znowelizowanych przepisów brak jest podstaw do stawiania wniosków *de lege ferenda* dotyczących organizacji izb. Być może, praktyka ich stosowania zweryfikuje ten sąd.

W pierwotnym tekście ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w kontrowersyjny sposób rozwiązano niektóre kwestie struktury zatrudnienia w organach izby, szczególnie dotyczyło to jej kolegium. Część z tych regulacji została później zmieniona, np. doprecyzowano kryteria ubiegania się o członkostwo w kolegium, zniesiono faktyczną zależność między częścią członków kolegium a sejmikiem samorządowym. Z aprobatą należy przyjąć także zmiany trybu i kryteriów zatrudnienia prezesów i wiceprezesów izb. Część kontrowersyjnych rozwiązań prawnych nie została jednak zmieniona, np. utrzymano brak trwałości zatrudnienia etatowych członków kolegium. Ewolucja regulacji prawnej nie polegała jednak tylko na usuwaniu błędów legislacyjnych, zmianie uległa generalna koncepcja zatrudnienia członków kolegiów izb. Motywy kierunku tej zmiany są niejasne. W wyniku ostatniej nowelizacji ustawy o r.i.o. różnice statusu prawnego dwóch grup członków kolegiów – etatowych i nieetatowych – znacząco się pogłębiły. Na tle pierwotnego tekstu ustawy wydawało się, że wskazane byłoby podjęcie nowelizacji, która doprowadzi do ujednoczenia niektórych uprawnień wszystkich członków kolegiów, choćby w zakresie trwałości zatrudnienia. Taki kieru-

nek zmian wydawał się uzasadniony tożsamością zadań wykonywanych przez dwie grupy członków, co powoduje podobne potrzeby w odniesieniu do ochrony ich niezależności. Zaskakujące jest więc przyjęcie obecnie przeciwnego kierunku ewolucji regulacji, prowadzącego do pogłębienia istniejących dotąd odrębności. Wydaje się, że nowy stan prawny może okazać się w tym zakresie niefunkcyjny i ustawa o r.i.o. może wymagać dalszych zmian.

LEGAL PROBLEMS INVOLVED IN ORGANISATION OF REGIONAL CLEARING HOUSES

Summary

The article is an attempt to discuss the structure of regional clearing houses and employment in these bodies. Under the Polish regional clearing houses act the competencies of particular organs of these bodies have been altered repeatedly, which have affected their organisation structure. Additionally, the criteria of applying for employment and the legal grounds of employment in these bodies have been changed many times. The authors are discussing the legitimacy of amendments made and whether the modifications could have affected the operation of regional clearing houses. Another major problem confronted in the article is the status of board members in clearing houses. An analysis has been presented of the evolution and the legal form of employing persons in these positions and well as the criteria for their selection. The motives behind the modifications made are particularly doubtful concerning the different statuses of board members employed fully and partly in regional clearing houses.