

Przemysław Zdyb¹

Postępowanie w sprawie odwołania prezesa regionalnej izby obrachunkowej

Słowa kluczowe: regionalne izby obrachunkowe, prezes regionalnej izby obrachunkowej, kontrola i nadzór finansowy jednostek samorządu terytorialnego

Keywords: regional audit chambers, president of the regional audit chamber, financial control and supervision of local government units

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza trybów odwołania prezesa regionalnej izby obrachunkowej w kontekście jego pozycji ustrojowej i wykonywanych funkcji.

Z uwagi na brzmienie przepisów u.r.i.o. wyróżnić można dwa tryby odwołania prezesa rio. Pierwszy z nich określić można jako tryb indywidualny, bowiem odwołanie dotyczy jedynie i bezpośrednio osoby piastującej funkcję prezesa RIO. Od decyzji Prezesa Rady Ministrów o odwołaniu zainteresowanemu służy prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Drugi tryb, określić można jako grupowy, bowiem następuje wskutek rozwiązania kolegium RIO. Różnica pomiędzy trybem indywidualnym a grupowym odwołania prezesa RIO, to brak możliwości zaskarżenia w jakikolwiek sposób rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów w przypadku rozwiązania kolegium RIO, co pociąga również za sobą odwołanie prezesa RIO i jego zastępcy. Oznacza to, że decyzja o rozwiązaniu kolegium regionalnej izby obrachunkowej *de lege lata* nie podlega żadnej kontroli sądowej.

¹ ORCID ID: 0000-0002-2068-4556, doktor, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: Przemyslaw.Zdyb@usz.edu.pl.

Ze względu na istotne instrumenty nadzorcze, którymi dysponuje RIO względem j.s.t., zapewnienie możliwości odwołania od decyzji Prezesa Rady Ministrów jedynie do sytuacji indywidualnego trybu ocenić należy jako niewystarczające w kontekście gwarantowanej konstytucyjnie sądowej ochrony niezależności j.s.t. *De lege ferenda* należałoby wprowadzić do u.r.i.o. możliwość poddania kontroli sądu administracyjnego legalności rozwiązania kolegium RIO. Ponadto należy również zauważyć, że możliwość odwołania się przez prezesa RIO od decyzji Prezesa Rady Ministrów do sądu stanowi kolejny argument przemawiający za koniecznością funkcjonowania w demokratycznym państwie w pełni niezależnych sądów oraz niezawisłych sędziów.

Abstract

Proceedings Regarding the Dismissal of the President of a Regional Audit Chamber

The purpose of this article is to analyze the appeal procedures of the president of the regional audit chamber (president of RIO) in the context of his organization position and functions.

Due to the wording of the provisions of the act on regional audit chambers (act), two modes of dismissal of the president of RIO can be distinguished. The first of these can be described as an individual procedure, as the appeal concerns only and directly the person holding the position of president of RIO. The person concerned may appeal against the decision of the Prime Minister to appeal to the administrative court within 14 days of its delivery. The second mode can be described as group mode because it occurs as a result of the dissolution of the RIO college. The difference between the individual and group mode of dismissal of the president of RIO is the inability to appeal in any way the decision of the prime minister in the event of dissolution of the RIO college, which also implies the dismissal of the RIO president and his deputy. This means that the decision to dissolve the college of the regional accounting office *de lege lata* is not subject to any judicial review.

Due to the important supervisory instruments at RIO's disposal in relation to local government units (j.s.t.) *de lege ferenda*, it should be introduced into the law that the administrative court may review the legality of the dissolution of the RIO college. In addition, it should also be noted that the possibility for the president of RIO to appeal against the decision of the Prime Minister to court is another argument in favor of the necessity to operate in a democratic state fully independent courts and independent judges.

I. Uwagi wprowadzające

Jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada decentralizacji wyrażona w art. 15 Konstytucji². W art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wskazano, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. By zapewnić samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, zadeklarowano im w ustawie zasadniczej możliwość korzystania z ochrony sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja wskazuje tym samym na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która została im przyznana przez prawo i która również jest prawnie chroniona³.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie odnosił się w swoim orzecznictwie do konstytucyjnego pojęcia decentralizacji. Organy zdecentralizowane cechuje samodzielność, przez którą należy rozumieć wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, oraz niezawisłość oznaczająca wolność od ingerencji w ich sprawy organów wyższego stopnia. Natomiast prawna definicja decentralizacji akcentuje trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 3) posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki. Decentralizacja oznacza proces poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków⁴.

Na powyższy zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego istotny wpływ mogą mieć instrumenty kontroli i nadzoru. Kontrola oznacza funkcję państwową odrębną od stanowienia prawa, jego wykonywania i sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jej istota polega na ustaleniu stanu rzeczy, który istnieje oraz porównanie go ze stanem, jaki powinien istnieć w świetle

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako „TK”) z 26 września 2013 r., K 22/12, OTK ZU nr 7A/2013, poz. 95.

⁴ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11.

obowiązującego prawa⁵. Kontrola administracji polega na badaniu jej stanu organizacyjnego oraz zachowania się z uwagi na określone kryteria⁶. Z pojęciem kontroli nierozdzielnie łączy się z pojęciem nadzoru. Kontrola bowiem może posiadać władczy charakter, który polega na tym, że podmiot kontrolowany nie może się od tej kontroli uchylić, natomiast zastosowanie środków władczych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie należy do organu kontrolującego. Tę funkcję może spełnić organ sprawujący nadzór⁷. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo ustalenia stanu faktycznego, porównania zaistniałej sytuacji z normą prawną i stosowania władczych form działania w celu przywrócenia naruszonego wzorca określonego przepisami prawa⁸. Stąd też nadzór jest traktowany jako działalność aktywna, wyposażona w możliwość władczego wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania. Włączając instytucję nadzoru w system kontroli administracyjnej, uznaje się zazwyczaj, że nadzór jest sprawowany wobec jednostek o dużym stopniu samodzielności, natomiast sama działalność nadzorcza ma na celu głównie zabezpieczenie przestrzegania prawa, jest wykonywana *ex post* i połączona z możliwością uchylania kontrolowanych aktów w sytuacjach określonych prawem⁹. Nadzór ujmowany jest również jako zespół określonych procedur, dających uprawnionym organom państwowym prawo ustalania stanu faktycznego i korygowania działalności organu nadzorowanego¹⁰. Za klasyczne kryteria, według których jest wykonywany nadzór państwowy nad samorządami, przyjmuje się legalność i celowość. Z uwagi na te kryteria przyjmuje się podział nadzoru na prawny i celowościowy (fachowy). Nadzór prawny jest ograniczony do zadań własnych samorządu. Jego jedynym celem jest ustalenie, czy działalność gminy (powiatu, województwa samorządowego) odpowiada normom prawa pozytywnego. Nadzór celowo-

⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako „NSA”) z 20 listopada 2009 r., II GSK 1041/08, dostępne na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> (28.06.2019), dalej jako „CBOSA”.

⁶ J. Sługocki, *Prawo administracyjne – zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 400.

⁷ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 394.

⁸ Wyrok NSA z 15 grudnia 2010 r., I OSK 242/10, CBOSA.

⁹ B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 60.

¹⁰ Uchwała TK z 5 października 1994 r., W 1/94 (Dz.U. nr 113, poz. 551).

ściowy miał natomiast dotyczyć zadań przekazanych samorządowi z obszaru administracji państwowej¹¹.

Organami nadzoru nad samorządem terytorialnym są Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe (dalej jako „RIO”). Ponadto Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 1–3 Konstytucji RP). Jak wynika *explicite* z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, RIO sprawują z punktu widzenia legalności nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych¹². Tożsamo brzmiące przepisy znajdują się również w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ (art. 62), w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴ (art. 76 ust. 1) oraz w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵ (art. 78 ust. 1). W ustawach samorządowych znajdują się również przepisy wskazujące, że RIO sprawują kontrolę gospodarki finansowej gminy i powiatu¹⁶, rozwijając konstytucyjne przepisy w tej kwestii.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 u.r.i.o. ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁷ (dalej jako „u.r.i.o.”) RIO są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a także związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin, stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządo-

¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 33. Szerzej na temat pojęć kontroli i nadzoru zob. D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 197 i n., K. Celarek, *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 47–59, J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 17 i n.

¹² Szerzej zob. N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12 i n., A. Borodo, *Z problematyki prawnej środków nadzorczych stosowanych przez regionalne izby obrachunkowe*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izby Obrachunkowych*, red. R. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 233–244.

¹³ T.j. Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.

¹⁴ T.j. Dz.U. 2019, poz. 511 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. 2019, poz. 512 ze zm.

¹⁶ Zob. art. 62 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁷ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2137.

wych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że jedynym wyznacznikiem zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe jest konstytucyjne pojęcie „spraw finansowych”. Określenie „sprawa” oznacza wszystkie kwestie powiązane rzeczowo z głównym, określonym hasłowo problemem (zagadnieniem), to jest jak w tym przypadku, z finansami. Z kolei „finanse” w literaturze przedmiotu definiowane są zazwyczaj jako „zjawiska i procesy pieniężne”, „stosunki społeczne, powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych”, „zasoby pieniężne, operacje i normy prawne ich dotyczące” lub też jako „ogół zjawisk ekonomicznych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych”¹⁸.

Jak wskazuje się w doktrynie, ustawa wyodrębnia kilka funkcji realizowanych przez regionalne izby obrachunkowe, tj.: funkcję nadzorczą, kontrolną, opiniodawczą, instruktażową, a także informacyjną i szkoleniową (art. 1 ust. 1–4 u.r.i.o.)¹⁹. Podstawowym zadaniem RIO, jako organu kontroli zewnętrznej jest sprawdzanie realizacji zasad, które obowiązują j.s.t. w sferze dysponowania publicznymi środkami finansowymi²⁰.

Na czele regionalnej izby obrachunkowej stoi prezes regionalnej izby obrachunkowej (dalej jako „prezes RIO”), powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Celem niniejszego artykułu jest analiza trybów odwołania prezesa RIO oraz przysługujących mu środków zaskarżenia w kontekście posiadanej pozycji ustrojowej i wykonywanych przez niego funkcji.

¹⁸ Wyrok NSA z 29 listopada 2007 r., II OSK 261/07 oraz z 31 marca 2010 r., II OSK 85/10, CBOSA wraz z powołaną tam literaturą.

¹⁹ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Opinie regionalnych izb obrachunkowych jako narzędzie oddziaływania na organy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola...*, s. 246.

²⁰ J. Glumińska-Pawlic, *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola...*, s. 149.

II. Tryb powołania prezesa RIO

Stosownie do treści art. 16 ust. 1 u.r.i.o. prezesa RIO powołuje, po przeprowadzeniu konkursu, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Kandydata na prezesa RIO wybiera, w drodze konkursu, kolegium RIO spośród członków kolegium i pozostałych kandydatów spełniających wymogi określone w ustawie (art. 16 ust. 2 u.r.i.o.)²¹. Powołaniem, o którym mowa w tym przepisie, to powołanie wymienione w art. 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²² (dalej jako „k.p.”) jako jedna z podstaw nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 68 § 1 k.p. powołanie może stać się podstawą nawiązania stosunku pracy tylko wtedy, gdy przepis odrębny zawiera regulację uprawniającą do zastosowania owej podstawy²³. Przepis art. 16 u.r.i.o. należy zatem traktować jako przepis odrębny, o którym mowa w art. 68 § 1 k.p. Powołanie w rozumieniu art. 68 k.p. jest aktem jednostronnym dokonany przez właściwy organ. Do nawiązania stosunku pracy na tej podstawie może dojść jedynie za zgodą pracownika, zgodnie bowiem z podstawową zasadą prawa pracy, sformułowaną w art. 11 k.p., nawiązanie stosunku pracy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Powołanie wywołuje podwójny skutek. Z jednej strony powierza danej osobie określone stanowisko lub pełnienie funkcji, a z drugiej kreuje stosunek pracy na podstawie powołania między organem powołującym (pracodawcą) a daną osobą²⁴.

Prezes RIO jest przewodniczącym kolegium RIO (art. 15 ust. 1 u.r.i.o.) i kieruje pracami RIO, będącą jej organem (art. 14 u.r.i.o.). Kadencja prezesa RIO trwa 6 lat, licząc od daty powołania (art. 16 ust. 10 u.r.i.o.). Ustawa nie przewiduje ograniczenia liczby kadencji pełnienia przez jedną osobę funkcji prezesa RIO. Przykładowy zakres kompetencji prezesa RIO określony został

²¹ Szczegółowe warunki przeprowadzania konkursu na prezesa RIO określa rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 19 stycznia 2004 r. (Dz.U. nr 10, poz. 93).

²² T.j. Dz.U. 2018, poz. 917 ze zm.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego (dalej jako „SN”) z 12 listopada 2014 r., II PK 24/14, OSNP 2016/S/57.

²⁴ F. Małyśz, *Stosunek pracy z powołania*, „Służba Pracownicza” 2014, nr 10, s. 5–9, <https://sip.lex.pl/#/publication/151205111> (28.06.2019).

w art. 17 ust. 1 u.r.i.o.²⁵ Prezes RIO wykonuje również inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium RIO, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz sądów orzekających (art. 17 ust. 2 u.r.i.o.).

III. Tryby odwołania prezesa RIO

Z uwagi na brzmienie przepisów u.r.i.o. wyróżnić można dwa tryby odwołania prezesa RIO. Pierwszy z nich określić można jako tryb indywidualny, bowiem odwołanie dotyczy jedynie i bezpośrednio osoby piastującej funkcję prezesa RIO (art. 16a u.r.i.o.). Drugi tryb, określić można jako grupowy, bowiem następuje wskutek rozwiązania kolegium RIO (art. 2 ust. 2 u.r.i.o.).

Prezesa RIO odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 16a ust. 2 u.r.i.o.). W tym trybie postępowanie w sprawie odwołania prezesa RIO nastąpić może jedynie w przypadku wystąpienia przesłanek zawartych w art. 15 ust. 9 u.r.i.o. w zw. z odesłaniem zawartym w art. 16a ust. 1 u.r.i.o. Wyczerpujące określenie okoliczności, których wystąpienie prowadzi do odwołania członka kolegium, stanowi jedną z gwarancji jego niezależności²⁶. Powyższe wskazuje, że to do ministra właściwego spraw administracji publicznej należy w pierwszej kolejności ocena, czy wystąpiły przesłanki odwołania prezesa RIO. Przesłanki odwołania prezesa RIO są takie same jak w przypadku odwołania pozostałych członków kolegium i należą do nich:

²⁵ Zgodnie z tym przepisem prezes RIO w szczególności: 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.

²⁶ W. Witalec, Z. Wójcik, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 458.

- złożenie rezygnacji ze stanowiska;
- utraty co najmniej jednego z poniższych warunków:
- posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych,
- posiadanie obywatelstwa polskiego i korzystanie z pełni praw publicznych,
- ukończenie magisterskich wyższych studiów prawnych, administracyjnych, ekonomicznych lub posiadanie stopnia naukowego w jednej z tych dziedzin wiedzy,
- posiadanie co najmniej czteroletniego stażu pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych,
- brak skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;
- stwierdzenie powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonania.

Do złożenia rezygnacji ze stanowiska wystarczy jednostronne oświadczeniem woli. Jak wskazuje się w literaturze, rezygnacja powinna być złożona na piśmie na ręce ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który uprawniony jest do przedstawienia Prezesowi Rady Ministrów wniosku o odwołanie²⁷. Złożenie rezygnacji ze stanowiska obliguje do odwołania prezesa RIO. Rezygnacja nie jest ograniczona żadnymi terminami oraz nie wymaga uzasadnienia. Może być podyktowana np. względami osobistymi czy sytuacją rodzinną. Należy jednak pamiętać, że zarówno po upływie kadencji prezesa RIO albo po odwołaniu prezesa w związku ze złożoną rezygnacją pozostaje on etatowym członkiem kolegium (art. 16a ust 6 u.r.i.o.). Rezygnacja ze stanowiska prezesa RIO może oznaczać zatem jedynie ustąpienie z funkcji, ale może także oznaczać rezygnację z zatrudnienia w r.i.o. Wówczas odwołanie nie tylko pozbawia stanowiska, lecz powoduje skutek w postaci rozwiązania stosunku pracy. Dlatego oświadczenie woli dotyczące rezygnacji ze stanowiska powinno precyzyjnie określać, jaki jest zamiar osoby sprawującej funkcję prezesa w tej kwestii²⁸.

Najwięcej wątpliwości interpretacyjnych budzić może przesłanka stwierdzenia powtarzającego się naruszenia prawa²⁹. W tym zakresie dorobek dok-

²⁷ M. Paczocha, Z. Wójcik, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe...*, s. 522.

²⁸ Ibidem, s. 522.

²⁹ W. Witalec, Z. Wójcik, op.cit., s. 458.

tryny i judykatury dotyczący przesłanek i trybu odwołania członka kolegium można odnieść również do prezesa RIO. Z uwagi na użyty w tym przepisie zwrot „powtarzającego się”, dla zastosowania przepisu art. 15 ust. 9 pkt 3 u.r.i.o. musi dojść przynajmniej do dwóch naruszeń prawa. W takim przypadku brak jest zatem podstaw do stosowania wykładni systemowej, czy celowościowej. W orzecznictwie i orzecznictwie podkreśla się, że przesłanka określona w analizowanym przepisie nie ma w pełni obiektywnego charakteru. Przede wszystkim brakuje w określeniu tej przesłanki bliższych cech, które wskazywałyby, jakiego rodzaju naruszenia prawa podczas wykonywania obowiązków mogą uzasadniać odwołanie z zajmowanej funkcji. Brakuje również przykładowego wskazania okoliczności świadczących o uchyłaniu się czy to członka kolegium izby czy to prezesa RIO od wykonywania obowiązków, które uzasadniałyby ich odwołanie³⁰.

Jak przyjmuje się w judykaturze przepis art. 15 ust. 9 pkt 3 u.r.i.o. nie ogranicza przedmiotu naruszeń tylko do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Obejmuje on również przepisy prawa, którymi członkowie kolegium, w tym prezes RIO są związani i mają obowiązek je stosować podczas wykonywania swoich obowiązków. Zalicza się do nich również przepisy o charakterze wewnętrznym skierowanych wyłącznie do członków kolegium. Etatowy członek kolegium RIO oraz prezes RIO są bowiem jednocześnie pracownikami RIO i zakres ich obowiązków oprócz u.r.i.o. określają również przepisy prawa pracy w tym regulamin pracy ustalony przez pracodawcę. Ponadto obowiązują również uchwały kolegium RIO i zarządzenia prezesa RIO³¹. Za powtarzające się naruszenie prawa uznane może zostać np. nieusprawiedliwione niestawiennictwo w pracy mające charakter powtarzający się i intencjonalny, będące przejawem rażącego naruszania podstawowych obowiązków pracowniczych³².

Zgodnie z art. 16a ust. 3 u.r.i.o. odwołanie prezesa RIO następuje w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów. Pomimo użycia określenia „decyzja”, nie na-

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej jako „WSA”) w Warszawie z 25 września 2012 r., II SA/Wa 1541/12, CBOSA; W. Witalec, Z. Wójcik, op.cit., s. 458.

³¹ Por. wyrok NSA z 8 listopada 2016 r., I OSK 1864/15, CBOSA.

³² Por. wyrok WSA w Warszawie z 14 czerwca 2016 r., II SA/Wa 656/16 oraz wyrok NSA z 11 października 2018 r., I OSK 2426/16, CBOSA.

leży jej utożsamiać z decyzją administracyjną³³ w rozumieniu art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako „k.p.a.”)³⁴. Przepis ten określa również dalszy tok postępowania w przypadku odwołania prezesa RIO. Pozwala to przyjąć, że postępowanie w sprawie odwołania prezesa RIO można uznać zaliczyć do postępowania administracyjnego *sensu largo* rozumianego jako całokształt przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji publicznej (przynajmniej w pewnym zakresie)³⁵. Postępowanie administracyjne w znaczeniu szerokim wiąże się bowiem z działaniem organów administracji publicznej we wszystkich prawnych formach działania, w których realizują one zadania publiczne³⁶. Należy zauważyć również, że ustawodawca nie określa żadnego terminu do realizacji swoich kompetencji przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (złożenie wniosku o odwołanie) oraz przez Prezesa Rady Ministrów do wydania decyzji o odwołaniu. Ponieważ u.r.i.o. nie przewiduje ograniczeń co liczby sprawowanych kadencji prezesa RIO przez daną osobę, w teorii możliwa jest sytuacja odwołania prezesa RIO, gdy do pierwszego naruszenia dochodzi w trakcie jednej kadencji, a kolejne naruszenie prawa ma miejsce w następnej kadencji.

Poza indywidualnym trybem odwołania prezesa RIO, w art. 2 ust. 2 u.r.i.o. przewidziany został jeszcze jeden szczególny tryb prowadzący do pozbawienia prezesa RIO stanowiska. Zgodnie z tym przepisem, w razie powtarzającego się naruszenia przez RIO prawa, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej może rozwiązać kolegium RIO, określając jednocześnie termin nie dłuższy niż 3 miesiące – dla powołania kolegium w nowym składzie. Rozwiązanie kolegium jest równoznaczne z odwołaniem prezesa i zastępcy prezesa RIO.

Przesłanki pozwalające na zastosowanie tego środka nadzoru, to po pierwsze naruszenie przepisów prawa przez kolegium RIO. Jedynym kryterium oceny działania kolegium RIO jest kryterium legalności (art. 2 ust. 1 u.r.i.o.). Przez pryzmat żadnego innego kryterium nie można oceniać działalności ko-

³³ M. Paczocha, Z. Wójcik, op.cit., s. 525.

³⁴ T.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.

³⁵ Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 22–23.

³⁶ Postanowienie NSA z 17 lutego 2016 r., II OZ 1271/15, CBOSA.

legium RIO w kontekście potencjalnego rozwiązania kolegium. Po drugie, naruszenie prawa musi mieć charakter powtarzający się³⁷. W doktrynie słusznie przyjmuje się, że ten środek nadzoru jest środkiem najdrastyczniejszym, jaki w ustrojowym prawie administracyjnym występuje. Dlatego wykładnia użytych sformułowań, a zwłaszcza określenia „naruszenie prawa”, prowadzi do konkluzji o konieczności wskazania przez Prezesa Rady Ministrów istotnego charakteru tego naruszenia, co pozwoli wykluczyć możliwość instrumentalnego wykorzystania tego przepisu³⁸.

Prezes Rady Ministrów w sytuacji rozwiązania kolegium RIO wyznacza, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, tymczasowego prezesa, który do czasu utworzenia kolegium w nowym składzie pełni funkcję tego organu (art. 2 ust. 3 u.r.i.o.). Podzielić należy poglądy wyrażane w doktrynie, że tymczasowym prezesem RIO może zostać dotychczasowy prezes, z wyłączeniem sytuacji, kiedy zostaną spełnione także przesłanki odwołania prezesa zawarte w art. 15 ust. 9 u.r.i.o.³⁹ Dotychczasowy prezes może również przystąpić do konkursu, a jego udział w naruszaniu prawa oceniony zostanie przez komisję konkursową, a ostatecznie przez Prezesa Rady Ministrów⁴⁰.

IV. Skarga do sądu na odwołanie ze stanowiska

Od decyzji Prezesa Rady Ministrów o odwołaniu (jedynie w trybie indywidualnym) zainteresowanemu służy prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (16a ust. 3 u.r.i.o.). Oznacza to, że postępowanie w przedmiocie odwołania prezesa RIO ma charakter jednoinstancyjny⁴¹. *A contrario*, nie jest możliwe zaskarżenie do sądu decyzji Prezesa Rady Ministrów o nieodwołaniu prezesa RIO.

Decyzję Prezesa Rady Ministrów o odwołaniu, wraz z uzasadnieniem, doręcza się zainteresowanemu. Uzasadnienie pozwala poznać powody odwo-

³⁷ M. Stec, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe...*, s. 228.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, s. 229 wraz z cyt. tam lit.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 14 czerwca 2016 r., II SA/Wa 656/16, CBOSA.

łania prezesa RIO oraz zakwestionować je w skardze do sądu. Do postępowania w sprawach odwołania prezesa RIO stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych z zastrzeżeniem, że przepisu art. 52 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴² (dalej jako p.p.s.a.) nakładającego obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia, a w razie ich braku – obowiązku wezwania do usunięcia naruszenia praw, nie stosuje się. Ponieważ u.r.i.o. wymaga „odpowiedniego” stosowania przepisów p.p.s.a., co oznacza, że część przepisów będzie miało zastosowanie wprost⁴³, część po niezbędnej modyfikacji⁴⁴, a jeszcze inne nie będą mogły znaleźć zastosowania⁴⁵.

Pomimo że jak to zostało już wskazane, decyzja o odwołaniu decyzją administracyjną nie jest, to w orzecznictwie sądów administracyjnych uzasadnienie decyzji o odwołaniu członka kolegium (czyli również w przypadku uzasadnienia decyzji o odwołaniu prezesa RIO wobec odesłania zawartego w art. 15 ust. 10 u.r.i.o. do stosowania art. 16a ust. 3 i 4 u.r.i.o.), należy oceniać z uwzględnieniem wymogów art. 107 k.p.a. Jak trafnie wskazał WSA w Warszawie: „Treść uzasadnienia ma doniosłe znaczenie przy ocenie prawidłowości decyzji obejmującej wszystkie kwestie związane z procesem stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym. W szczególności decyzje negatywne powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Z decyzji musi zatem wynikać między innymi, że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął istotnych dla rozstrzygnię-

⁴² T.j. Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm.

⁴³ Przykładowo sąd administracyjny zastosuje wprost przepis art. 151 p.p.s.a., gdy uzna, że skarga zasługuje na oddalenie bądź zastosuje przepis art. 58 p.p.s.a., gdy uzna, że skarga podlega odrzuceniu.

⁴⁴ Modyfikacji uległ np. termin do wniesienia skargi, który zgodnie z ogólną regułą zawartą w art. 53 § 1 p.p.s.a. wynosi 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, natomiast odwołany prezes RIO ma 14 dni na wniesienie skargi.

⁴⁵ Przykładowo uznać należy, że sąd administracyjny nie będzie mógł zastosować art. 145a p.p.s.a., który pozwala sądowi, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

cia sprawy materiałów dowodowych lub nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego. Motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowania prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Ponadto, obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a., stanowi realizację w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania, określonej w art. 11 k.p.a.⁴⁶ Tylko bowiem prawidłowo sporządzone uzasadnienie umożliwia pełną i merytoryczną weryfikację decyzji w postępowaniu sądowym, w toku którego nie jest możliwe uzupełnianie przeprowadzonego postępowania administracyjnego o stosowną argumentację prawną.

Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (art. 53 § 1 p.p.s.a.). Ponadto istnieje również możliwość wniesienia skargi wprost do sądu administracyjnego. W takim przypadku sąd niezwłocznie przesyła skargę odpowiednio do organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, wydał akt lub podjął inną czynność, będącą przedmiotem skargi (art. 53 § 4 p.p.s.a.).

Prezes Rady Ministrów ma obowiązek przekazać skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania (art. 54 § 1–4 p.p.s.a.). Prezes Rady Ministrów może jednak w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania, czyli skorzystać z uprawnienia do dokonania samokontroli swojego rozstrzygnięcia. Uwzględnienie skargi w całości przez organ będzie z reguły prowadziło do bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Dzięki temu możliwe jest szybsze rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej, a tym samym realizacja postulatów płynących z zasady szybkości postępowania⁴⁷. Prezes Rady Ministrów może skorzystać z trybu samokontroli tylko w sytuacji gdy

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2015 r., II SA/Wa 1534/14, CBOSA.

⁴⁷ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 331.

uwzględnić skargę w całości zgodnie ze stanowiskiem strony⁴⁸, czyli rezygnuje z odwołania prezesa RIO ze stanowiska. Oznacza to, że organ jest (inaczej niż sąd) związany granicami skargi⁴⁹. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Nie zwalnia go to jednak z obowiązku przekazania akt sądowi, który wówczas umorzy postępowanie i orzeknie w sprawie zwrotu kosztów przysługujących skarżącemu (art. 201 § 1 p.p.s.a.). Należy jednak zauważyć, że możliwość zastosowania autokontroli przez Prezesa Rady Ministrów powinna nastąpić w terminie krótszym niż 30 dni, bowiem zgodnie z art. 16a ust. 3 zdanie 4 u.r.i.o. sąd administracyjny powinien wyznaczyć rozprawę w sprawie w terminie przypadającym w ciągu 30 dni od dnia złożenia skargi.

Po rozpatrzeniu skargi sąd administracyjny orzeka w formie wyroku. Treść sentencji wyroku zależy od przedmiotu skargi, od kierunku rozstrzygnięcia oraz od zastosowanej sankcji przez sąd⁵⁰. Jedyne w sytuacji nieuwzględnienia skargi, niezależnie od przedmiotu skargi, sąd ją oddala na podstawie art. 151 p.p.s.a. Ponieważ do postępowania w sprawach odwołania prezesa RIO należy odpowiednio stosować przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych, sąd administracyjny stosować będzie odpowiednio art. 145 p.p.s.a. Stanowi o tym również art. 145 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym w sprawach skarg na decyzje i postanowienia wydane w innym postępowaniu, niż uregulowane w k.p.a. i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powyższe przepisy stosuje się z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie, w którym wydano zaskarżoną decyzję lub postanowienie.

Wskazane w art. 145 p.p.s.a. uprawnienia mają co do zasady charakter kasacyjny⁵¹. Oznacza to, że w sprawie będącej przedmiotem orzekania sąd administracyjny nie może rozstrzygnąć co do istoty sprawy będącej przed-

⁴⁸ Wyrok NSA z 11 maja 2011 r., II OSK 810/10, CBOSA.

⁴⁹ M. Sieradzka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, s. 123.

⁵⁰ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 339.

⁵¹ P. Szustakiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 257.

miotem zaskarżonego aktu. Sąd utrzyma w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie albo też wyeliminuje je z obrotu prawnego, jeżeli jest ono sprzeczne z prawem. Rezultatem tego rozstrzygnięcia będzie więc nie konkretyzacja normy prawnej, lecz sądowa kontrola tej konkretyzacji, dokonanej wcześniej przez Prezesa Rady Ministrów⁵².

Do uchylecia decyzji lub postanowienia w całości albo w części dochodzi, jeżeli sąd stwierdzi (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.):

- naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy⁵³,
- naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego⁵⁴,
- inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy⁵⁵.

⁵² Wyrok NSA z 25 listopada 2015 r., II GSK 2694/15, CBOSA.

⁵³ P. Szustakiewicz, op.cit., s. 258. Zgodnie z wyrokiem NSA z 14 września 2011 r., I GSK 263/10, CBOSA: „naruszenie prawa materialnego może mieć dwojaką postać. Po pierwsze, może polegać na błędnej wykładni prawa. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracyjny błędnie przyjął, że określony przepis prawny obowiązuje lub nie obowiązuje w danej sprawie, albo niewłaściwie zinterpretowano treść lub znaczenie tego przepisu. W konsekwencji wadliwie została ustalona norma prawna znajdująca w sprawie zastosowanie. Po drugie, naruszenie prawa może polegać na niewłaściwym zastosowaniu prawa. Ma to miejsce w przypadku, gdy organ administracyjny prawidłowo ustalił treść normy prawnej, ale błędnie ją zastosował do ustalonego stanu faktycznego sprawy”.

⁵⁴ W orzecznictwie przyjmuje się, że każda podstawa wznowienia postępowania administracyjnego jest tożsama z „naruszeniem prawa”, a zatem jest przesłanką uchylecia zaskarżonego aktu przez sąd administracyjny. Przemawia za tym to, że takie rozwiązanie przyspiesza i upraszcza osiągnięcie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (por. wyrok WSA w Gdańsku z 13 lutego 2014 r., III SA/Gd 932/13, wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 marca 2015 r., I SA/Bd 15/15, wyrok WSA w Gliwicach z 8 grudnia 2017 r., IV SA/Gl 484/17, CBOSA).

⁵⁵ Naruszenie przepisów postępowania wiąże się z niedopełnieniem przez organ prowadzący postępowanie obowiązków określonych przepisami procesowymi; uniemożliwieniem stronie postępowania skorzystania z zawartych w regulacjach proceduralnych uprawnień; błędnej wykładni poszczególnych przepisów regulacji proceduralnej stosowanej przez organ (zob. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 595). Obowiązkiem sądu uwzględniającego skargę jest nie tylko wskazanie przepisów proceduralnych, którym organ uchybił, ale również wykazanie prawdopodobieństwa oddziaływania naruszeń przepisów proceduralnych na wynik sprawy administracyjnej podejmowanej w zaskarżonym akcie przez organ (wyrok NSA z 9 kwietnia 2013 r., II GSK 32/12, CBOSA).

Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Mimo, że ta podstawa orzekania wskazana została w ustawie jako druga, to powinna być badana w pierwszej kolejności. Dzieje się tak dlatego, bowiem ustalenie którejkolwiek z wad decyzji skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, czyni dalsza kontrolę niedopuszczalną. Dopiero po stwierdzeniu, że zaskarżona decyzja nie jest dotknięta nieważnością, sąd administracyjny może przystąpić do badania ewentualnego zaistnienia pozostałych wad orzeczenia⁵⁶.

W sytuacji, gdy decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą kwalifikowaną, będącą podstawą do stwierdzenia nieważności albo wznowienia postępowania, a jednocześnie zachodzą okoliczności wyłączające możliwość ich wyeliminowania z obrotu prawnego wynikające z k.p.a. (upływ pięcio- albo dziesięcioletniego terminu przedawnienia; wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych; czy też jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej – zob. art. 146 § 1 i 2 i art. 156 § 2 k.p.a.), sąd zobligowany jest do wydania wyroku, w którym ograniczy się do stwierdzenia wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. Wyrok ten nie eliminuje takiego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego, jak dzieje się to w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji⁵⁷.

Reasumując, legalność odwołania prezesa RIO wydanego przez Prezesa Rady Ministrów podlega kontroli sądu administracyjnego. Sąd ten może, uznając taki akt za nieważny, stwierdzić, że nie wywołuje on zamierzonych skutków w sferze prawa pracy. Podstawą takiego ustalenia może być w szczególności stwierdzenie, że akt ten został wydany przez niewłaściwy organ, bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W konsekwencji sąd może uznać, że akt ten nie był równoznaczny z rozwiązaniem stosunku pracy⁵⁸.

Zgodnie z art. 16a ust. 3 zdanie 3 u.r.i.o. wniesienie skargi wstrzymuje z mocy prawa odwołanie prezesa RIO ze stanowiska. Oznacza to, że nie znajduje zasto-

⁵⁶ Wyrok NSA z 10 lutego 2016 r., II OSK 1416/14, CBOSA.

⁵⁷ Wyrok NSA z 22 kwietnia 2008 r., I OSK 693/07, CBOSA; J.P. Tarno, op.cit., s. 211–212.

⁵⁸ Ł. Pisarczyk, T. Zieliński, *Artykuł 70*. [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587761977/542592> (18.06.2019).

sowania w tej sprawie art. 61 p.p.s.a. Uznać zatem należy, że skarga w sprawie odwołania prezesa RIO ma charakter bezwzględnie suspensywny. Warunkiem zaistnienia tego skutku jest wniesienie skargi w terminie 14 dni od doręczenia decyzji⁵⁹. Jednak w zależności od określonego w decyzji o odwołaniu terminu odwołania ze stanowiska prezesa RIO może mieć miejsce sytuacja, w której skarga wniesiona zostanie przed upływem terminu odwołania, albo po upływie tego terminu. Jeżeli w dniu wniesienia skargi termin odwołania ze stanowiska jeszcze nie minął, można mówić o wstrzymaniu odwołania ze stanowiska. Natomiast jeżeli skarga została wniesiona po tym, jak upłynął termin odwołania, a więc skutek w postaci pozbawienia stanowiska już nastąpił, nie można mówić o wstrzymaniu odwołania, gdyż to już nastąpiło. Co najwyżej wniesienie skargi powoduje przywrócenie odwołanego prezesa RIO, czego jednak przepisy wprost nie określają⁶⁰. Brak regulacji w tej kwestii powoduje również problem oceny skutków prawnych działań podejmowanych przez odwołanego prezesa RIO w okresie od wniesienia skargi do sądu administracyjnego do prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy, w przypadku gdy sąd nie uwzględni skargi, a nastąpi to po upływie terminu odwołania określonego w akcie odwołującym. Utrzymanie w mocy decyzji o odwołaniu prezesa ze stanowiska będzie powodować ten skutek, że utrata stanowiska nastąpi z dniem określonym w decyzji o odwołaniu. Po tym terminie odwołany prezes RIO mógł przecież podejmować różne decyzje, w związku ze wstrzymaniem odwołania. Nieuwzględnienie (bądź odrzucenie) skargi oznaczać musi, że odwołanie ze stanowiska nastąpiło z dniem wskazanym w decyzji o odwołaniu, a więc decyzje te były podejmowane przez osobę w dacie ich podjęcia niebędącą prezesem RIO. To samo dotyczyłoby przewodniczenia przez odwołanego prezesa RIO posiedzeniom kolegium RIO, braniem udziału w głosowaniach i podpisywaniem uchwał podjętych przez kolegium. Podzielić należy pogląd wyrażany w piśmiennictwie, że obecna sytuacja, stwarzająca stan niepewności prawnej i dająca możliwość podważania podjętych decyzji, a nawet rozstrzygnięć nadzorczych RIO, wymaga zmiany ustawy i jednoznacznego określenia skutków prawnych podejmowanych przez odwołanego prezesa RIO, którego odwołanie zostało wstrzymane, decyzji i innych działań⁶¹.

⁵⁹ M. Paczocha, Z. Wójcik, op.cit., s. 524.

⁶⁰ Ibidem, s. 524–525.

⁶¹ Ibidem, s. 525.

Jeśli odwołanie nastąpiło w związku ze złożeniem przez prezesa RIO rezygnacji ze stanowiska, to zgodnie z art. 16a ust. 6 u.r.i.o. pozostaje on etatowym członkiem kolegium, a stosunek pracy ulega przekształceniu (z wyjątkiem przypadku, gdy rezygnacja ze stanowiska oznacza jednocześnie wolę rozwiązania stosunku pracy)⁶². Odwołanie zgodnie z art. 70 § 2 i 3 k.p. jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia⁶³. Jeżeli natomiast prezes RIO został odwołany wskutek utraty któregokolwiek spośród warunków określonych w art. 15 ust. 8 u.r.i.o. lub z powodu stwierdzenia powtarzającego się naruszenia prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonania (bądź gdy rezygnując ze stanowiska, prezes wyraził zamiar rozwiązania stosunku pracy), odwołanie jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy. Oznacza to, że odwołanie prezesa RIO ze stanowiska pozbawia go możliwości sprawowania funkcji od dnia odwołania (pod warunkiem, że nie została wniesiona skarga do sądu). Natomiast rozwiązanie stosunku pracy następuje zasadniczo po upływie okresu wypowiedzenia⁶⁴.

Zgodnie z art. 16a ust. 7 u.r.i.o. w przypadku gdy przekształcenie stosunku pracy prezesa kolegium powodowałoby przekroczenie liczby członków kolegium określoną w rozporządzeniu przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 2 ust. 4 u.r.i.o., albo wynikających z budżetu państwa limitów zatrudnienia i kwot wynagrodzeń dla danej grupy osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzenia, liczby te zwiększa się o jeden, a uzupełnienie środków na wynagrodzenia następuje z rezerwy budżetu państwa przeznaczonej na sfinansowanie nieprzewidzianych zmian organizacyjnych.

V. Podsumowanie

Konsekwencje odwołania osoby zajmującej stanowisko prezesa RIO są daleko idące i niezmiernie ważne, co w kontekście tego, że postępowanie w tym przedmiocie jest jednoinstancyjne, nakłada na Prezesa Rady Ministrów obowiązek zawarcia w decyzji szczegółowych ustaleń faktycznych i prawnych. Jak

⁶² Ibidem, s. 527.

⁶³ Ł. Pisarczyk, T. Zieliński, op.cit.

⁶⁴ M. Paczocha, Z. Wójcik, op.cit., s. 525.

zostało to ustalone w toku analizy przepisów u.r.i.o., postępowanie w sprawie odwołania prezesa RIO może toczyć się w dwóch trybach: indywidualnym i grupowym. Pierwsza oczywista różnica pomiędzy trybami polega na tym, że tryb indywidualny dotyczy jedynie samego prezesa RIO, a tryb grupowy powoduje rozwiązanie kolegium i powołanie go w nowym składzie oraz jest równoznaczne z odwołaniem prezesa i zastępcy prezesa RIO. Zasadnicza jednak różnica pomiędzy trybem indywidualnym a grupowym odwołania prezesa RIO, to w pierwszej kolejności brak możliwości zaskarżenia w jakikolwiek sposób rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów w przypadku rozwiązania kolegium RIO, co pociąga również za sobą odwołanie prezesa RIO i jego zastępcy. W przypadku odwołania prezesa RIO w trybie grupowym możliwa jest sytuacja, w której jedynym zarzutem wobec przewodniczącego kolegium jest brak należytego nadzoru nad działalnością kolegium RIO. Oznacza to, że decyzja o rozwiązaniu kolegium regionalnej izby obrachunkowej *de lege lata* nie podlega żadnej kontroli sądowej.

Poddanie aktu o odwołaniu danej osoby ze stanowiska prezesa RIO kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym znajduje uzasadnienie w tym, że zachodzi konieczność wskazania konkretnych przesłanek uzasadniających podjęcie takiej decyzji. Badaniu w tym trybie podlega legalność działań związanych z odwołaniem danej osoby ze stanowiska prezesa RIO. Ze względu na istotne instrumenty nadzorcze, którymi dysponuje RIO względem j.s.t., zapewnienie możliwości odwołania od decyzji Prezesa Rady Ministrów jedynie do sytuacji indywidualnego trybu ocenić należy jako niewystarczające w kontekście gwarantowanej konstytucyjnie sądowej ochrony niezależności j.s.t. *De lege ferenda* należałoby również wprowadzić do u.r.i.o. możliwość poddania kontroli sądu administracyjnego legalności rozwiązania kolegium RIO. Ponadto należy również zauważyć, że możliwość odwołania się przez prezesa RIO od decyzji Prezesa Rady Ministrów do sądu stanowi kolejny argument przemawiający za koniecznością funkcjonowania w demokratycznym państwie w pełni niezależnych sądów oraz niezawisłych sędziów.

Literatura

- Borodo A., *Z problematyki prawnej środków nadzorczych stosowanych przez regionalne izby obrachunkowe*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, red. R. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013.
- Celarek K., *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.
- Glumińska-Pawlic J., *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, red. R. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013.
- Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Kmieciek Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Małysz F., *Stosunek pracy z powołania*, „Służba Pracownicza” 2014, nr 10, <https://sip.lex.pl/#/publication/151205111>
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Opinie regionalnych izb obrachunkowych jako narzędzie oddziaływania na organy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, red. R. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013.
- Paczocha M., Wójcik Z., [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.
- Pisarczyk Ł., Zieliński T., *Artykuł 70*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587761977/542592>
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Sieradzka M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczyła, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne – zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012.
- Stec M., [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.
- Szustakiewicz P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczyła, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016.

Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010.

Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.

Witalec W., Wójcik Z., [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.