

Katarzyna Czajkowska-Matosiuk

KONTROLA ZEWNĘTRZNA

w jednostkach samorządu
terytorialnego

OBOWIĄZUJĄCE PROCEDURY,
PRAWA I OBOWIĄZKI KONTROLOWANYCH,
WZORY NIEZBĘDNYCH DOKUMENTÓW



OFICyna
PRAWA
POLSKIEGO

BIBLIOTEKA JEDNOSTEK PUBLICZNYCH I POZARZĄDOWYCH

Katarzyna Czajkowska-Matosiuk

Kontrola zewnętrzna
w jednostkach
samorządu terytorialnego

Copyright © by Wydawnictwo Wiedza i Praktyka sp. z o.o.

Warszawa 2014

Autor:

Katarzyna Czajkowska-Matosiuk

Redaktor:

Karol Zawadzki

Wydawca:

Emilia Leśniewska

Koordynator produkcji:

Mariusz Jezierski

Skład:

Dariusz Ziach

Drukarnia:

Miller

Nakład:

300

ISBN 978-83-269-3162-8

Kontakt:

Centrum Obsługi Klienta

tel.: 22 518 29 29,

e-mail: cok@wip.pl

Wydawnictwo Wiedza i Praktyka

ul. Łotewska 9a, 03-918 Warszawa

NIP: 526-19-92-256

Numer KRS: 0000098264

– Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy,

Sąd Gospodarczy XIII Wydział

Gospodarczy Rejestrowy

Wysokość kapitału zakładowego: 200.000 zł

Publikacja chroniona jest prawem autorskim. Przedruk materiałów opublikowanych w niniejszej publikacji – bez zgody wydawcy – jest zabroniony. Zakaz nie dotyczy cytowania publikacji z powołaniem się na źródło. Publikacja została przygotowana z zachowaniem najwyższej staranności i wykorzystaniem wysokich kwalifikacji, wiedzy i doświadczenia autorów oraz konsultantów. Zaproponowane w publikacji porady i interpretacje nie mają charakteru porady prawnej. Ich zastosowanie w konkretnym przypadku może wymagać dodatkowych, pogłębionych konsultacji. Publikowane rozwiązania nie mogą być traktowane jako oficjalne stanowisko organów i urzędów państwowych. W związku z powyższym redakcja nie może ponosić odpowiedzialności prawnej za zastosowanie zawartych w publikacji wskazówek, przykładów, informacji itp. do konkretnych przypadków.

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające	9
1.1. Charakter nadzoru i kontroli w administracji samorządowej	9
1.2. Kontrola finansowa a kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego ...	15
1.3. Poziomy kontroli	30
1.4. Odpowiedzialność za funkcjonowanie kontroli	30
1.5. Rola głównego księgowego w systemie kontroli zarządczej	33
Rozdział 2. Kontrola przeprowadzana przez Najwyższą Izbę Kontroli	37
2.1. Cel i przedmiot kontroli NIK	37
2.1.1. Podstawa prawna, cel i charakter kontroli	37
2.1.2. Przedmiot kontroli	38
2.2. Kryteria kontroli	42
2.2.1. Katalog kryteriów	42
2.2.2. Kryterium legalności (zgodności z prawem)	42
2.2.3. Kryterium gospodarności	43
2.2.4. Kryterium rzetelności	45
2.3. Postępowanie kontrolne Najwyższej Izby Kontroli	45
2.3.1. Charakter procedury kontrolnej NIK	45
2.3.2. Rola kierownika jednostki w trakcie postępowania kontrolnego	46
2.3.3. Przygotowanie kontroli	48
2.3.4. Upoważnienie kontrolera	49
2.3.5. Miejsce i czas prowadzenia kontroli	52
2.3.6. Dowody kontroli	53
2.3.7. Akta kontroli	56
2.3.8. Przesłuchiwanie świadków	56
2.3.9. Obowiązki informacyjne	59
2.3.10. Wystąpienie pokontrolne	59
2.4. Prawa i obowiązki kontrolującego i kontrolowanego	69
2.4.1. Zadania i obowiązki kontrolera	69
2.4.2. Uprawnienia kontrolerów i związane z nimi obowiązki kontrolowanych	70

Rozdział 3. Kontrola przeprowadzana przez Urząd Kontroli Skarbowej	75
3.1. Cel i zakres kontroli skarbowej	75
3.1.1. Cel kontroli skarbowej	75
3.1.2. Podmioty kontrolowane	77
3.1.3. Zakres kontroli skarbowej	77
3.1.4. Kontrola należności podatkowych budżetu państwa	79
3.1.5. Kontrola budżetów jednostek samorządu terytorialnego	82
3.1.6. Kontrola celowości i zgodności gospodarowania środkami publicznymi oraz pochodzącymi z UE i międzynarodowych instytucji finansowych	83
3.1.7. Kontrola i audyt prawidłowości wydatkowania funduszy unijnych	85
3.1.8. Kontrola mienia państwowego	87
3.1.9. Kontrola poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa	88
3.1.10. Kontrola oświadczeń majątkowych	90
3.2. Organy kontroli skarbowej	91
3.2.1. System organów kontroli skarbowej	91
3.2.2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych	91
3.2.3. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	93
3.2.4. Dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej	93
3.2.5. Wyłączenie dyrektora z postępowania kontrolnego	95
3.2.6. Jednostki organizacyjne kontroli skarbowej	96
3.3. Uprawnienia kontroli skarbowej	99
3.3.1. Uprawnienia kontroli skarbowej o charakterze policyjnym	99
3.3.2. Zakres uprawnień pracowników komórek realizacyjnych	100
3.3.3. Tryb działania komórek realizacyjnych	101
3.3.4. Legitymowanie osób	102
3.3.5. Zatrzymywanie osób	104
3.3.6. Przeszukanie osób, pomieszczeń, bagażu i ładunku	106
3.4. Przygotowanie postępowania kontrolnego	109
3.4.1. Istota postępowania kontrolnego	109
3.4.2. Zasada planowania kontroli	109
3.5. Wszczęcie postępowania	112
3.5.1. Istota zawiadomienia o zamiarze wszczęcia postępowania kontrolnego	112
3.5.2. Treść zawiadomienia	112
3.5.3. Przesłanki wyłączające zawiadomienie strony	113
3.5.4. Tryb wszczęcia i zasady postępowania kontrolnego	114
3.5.5. Tryby wszczęcia postępowania kontrolnego	118
3.5.6. Postanowienie o wszczęciu postępowania kontrolnego	119
3.5.7. Data wszczęcia postępowania kontrolnego i jego skutki	121
3.5.8. Czas trwania postępowania kontrolnego	124
3.5.9. Uprawnienia kontrolowanej jednostki	126
3.6. Kontrola podatkowa w trakcie postępowania kontrolnego	136

3.6.1.	Możliwość wszczęcia kontroli podatkowej	136
3.6.2.	Czynności dowodowe zastrzeżone dla kontroli podatkowej	137
3.6.3.	Wszczęcie kontroli podatkowej	137
3.6.4.	Tryby wszczęcia kontroli podatkowej	157
3.7.	Zakończenie postępowania kontrolnego	158
3.7.1.	Formy zakończenia postępowania kontrolnego	158
3.7.2.	Istota i rodzaje decyzji organu kontroli skarbowej	158
3.7.3.	Ustawowe elementy decyzji	161
3.7.4.	Wynik kontroli	168
3.7.5.	Termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego	171
3.7.6.	Wpływ terminu wydania decyzji na wysokość naliczanych odsetek	172
Rozdział 4. Nadzór i kontrola regionalnych izb obrachunkowych		175
4.1.	Zakres nadzoru	175
4.1.1.	Pojęcie nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu w sprawach finansowych	175
4.1.2.	Zakres przedmiotowy działania RIO	176
4.1.3.	Rodzaje kontroli	183
4.1.4.	Kryteria kontroli	184
4.2.	Struktura organizacyjna regionalnych izb obrachunkowych	185
4.2.1.	Uwagi ogólne	185
4.2.2.	Kolegium RIO	185
4.2.3.	Izby RIO	187
4.2.4.	Prezes Izby	188
4.2.5.	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych	189
4.3.	Uprawnienia kontrolujących i obowiązki kontrolowanych	190
4.3.1.	Uprawnienia kontrolujących	190
4.3.2.	Obowiązki pracowników kontrolowanej jednostki	193
4.3.3.	Odpowiedzialność za uchylanie się od kontroli	194
4.4.	Elementy wspólne wszystkich postępowań kontrolnych RIO	199
4.4.1.	Termin i zakres kontroli	199
4.4.2.	Tryb kontroli	200
4.4.3.	Wyłączenie inspektora	201
4.4.4.	Protokół kontroli	202
4.4.5.	Wystąpienie pokontrolne	205
4.4.6.	Informacja o wykonaniu wniosków pokontrolnych i zastrzeżenia do wniosków	206
4.5.	Nadzór RIO w sferze budżetowej	213
4.5.1.	Zakres nadzoru	213
4.5.2.	Obowiązki informacyjne kontrolowanych jednostek	214

4.5.3.	Weryfikacyjne środki nadzoru izb obrachunkowych	215
4.5.4.	Środki ochrony sądowej wobec regionalnych izb obrachunkowych	219
4.6.	Nadzór i kontrola RIO w sferze podatkowej	224
4.6.1.	Nadzór nad uchwałami w sprawach podatków i opłat lokalnych	224
4.6.2.	Kontrola realizacji zobowiązań podatkowych	228
4.7.	Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej RIO	234
4.7.1.	Przedmiot opinii oraz procedura opiniodawcza	234
4.7.2.	Skutki wydawanych opinii	236
Rozdział 5. Kontrola biegłych rewidentów		239
5.1.	Podstawa prawna kontroli przeprowadzanej przez biegłych rewidentów	239
5.2.	Audyt oraz badanie sprawozdań finansowych	240
5.2.1.	Cel, przedmiot oraz zasady audytu i badania sprawozdań finansowych	240
5.2.2.	Wybór i umowa z biegłym rewidentem	244
5.2.3.	Podział ról i odpowiedzialności między biegłym rewidentem a kierownictwem jednostki	251
5.2.4.	Obowiązki informacyjne	256
5.2.5.	Tryb badania sprawozdań finansowych	258
5.2.6.	Opinia i raport biegłego rewidenta	259
Podstawa prawna		301
Spis tabel i wzorów		304

Wstęp

Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego, jak każdą inną organizacją, wiąże się z koniecznością dokonywania odpowiednich wyborów w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań, dzięki którym możliwe jest osiągnięcie wyznaczonych celów. Należy przy tym pamiętać, że realizując swoje zadania, przedstawiciele samorządów powinni przestrzegać fundamentalnych kryteriów, takich jak: legalność, efektywność, oszczędność i terminowość.

W procesie kontroli poprawności wykonywania tych działań w jednostce samorządu terytorialnego szczególną rolę odgrywa kierownik, który ponosi pełną odpowiedzialność za wdrożenie i funkcjonowanie kompleksowego systemu zarządzania. Aby zapewnić skuteczność i efektywność działania tego systemu, konieczne jest jednak także zaangażowanie personelu zarządzającego na średnim szczeblu, jak również wszystkich innych osób uczestniczących w realizacji zadań.

W niniejszej publikacji przedstawiono podstawowe zasady kontroli w samorządzie terytorialnym. Poznają Państwo najważniejsze uprawnienia organów zewnętrznych sprawujących kontrolę i nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz przebieg działań kontrolnych. Opracowanie zawiera także wiele praktycznych przykładów i wzorów pism, które pomogą przedstawicielom samorządu skutecznie obronić się przed ewentualnymi kłopotami związanymi z procedurą kontroli.

Rozdział 1.

Zagadnienia wprowadzające

1.1. Charakter nadzoru i kontroli w administracji samorządowej

Każdy przypadek naruszenia prawa przez podmioty administracji samorządowej prowadzi do powstania dysfunkcji w działalności organów administracji publicznej. To zaś stwarza zagrożenie dla adresatów tych działań, którymi w przypadku jednostki samorządu terytorialnego są zarówno członkowie wspólnoty samorządowej, jak i inne podmioty, na które wpływ ma działanie organów jednostki. Przede wszystkim jednak niezgodne z prawem działanie władz samorządowych wpływa negatywnie na sferę praw i obowiązków mieszkańców. Tymczasem państwo nie może czuć się zwolnione z obowiązku dbałości o swoich obywateli i sposób zaspokajania ich potrzeb tylko z uwagi na to, że podstawową część związanych z nimi jego zadań przejął samorząd terytorialny¹. Konieczne jest zatem istnienie mechanizmów, które z jednej strony zapewnią wykrywanie oraz usuwanie przypadków naruszeń prawa przez organy samorządu terytorialnego, z drugiej zaś zapewnią państwu pieczę nad zaspokajaniem potrzeb obywateli przez te organy. Mechanizmami stanowiącymi wyraz dbałości państwa o poszanowanie podstawowych praw obywateli są właśnie nadzór i kontrola².

Istota nadzoru urzeczywistnia zasadę demokratycznego państwa prawa z art. 2 oraz zasadę legalizmu i praworządności działania organów władzy publicznej z art. 7 Konstytucji RP. Jest również przejawem samodzielności samorządu terytorialnego gwarantowanego w art. 165 w zw. z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP względem państwa, jako że samodzielność ta gwarantowana jest jedynie w granicach obowiązującego prawa i właśnie instytucja nadzoru granice te wyznacza, a zarazem potwierdza. Osoba prawna, która podejmuje działania mieszczące się w tych granicach, ma gwarancję

¹ *Stahl M.*: Samorząd terytorialny a państwo, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1992, Nr 46, s. 53.

² Teza pierwsza wyroku NSA z 7 października 1991 r. głosi, iż: „Prawna ochrona samodzielności gminy [...] nie obejmuje działań bezprawnych”; SA/WR 841/91, ONSA 1993, Nr 1, poz. 5.

ochrony swojego działania. Natomiast w przypadku ich przekroczenia lub jakiegokolwiek postępowania niezgodnego z determinantami prawnymi powinna liczyć się z ingerencją organu stojącego na straży przestrzegania prawa³.

Pojęcie nadzoru przybrało swoje obecne znaczenie w okresie kształtowania się współczesnego samorządu terytorialnego. Nadzór traktowany jest jako instytucja określająca stosunki wewnętrzne między poszczególnymi elementami systemu administracji publicznej, a zwłaszcza między organami państwa i samorządu, w tym głównie terytorialnego⁴. Jest to stosunek prawny łączący dwa podmioty niepowiązane ze sobą hierarchiczną nadrzędnością i podporządkowaniem, należące do dwóch odrębnych ustrojowo systemów organizacyjnych. Organ sprawujący nadzór ma prawo stosować wobec organu nadzorowanego jedynie środki o charakterze prawnym, nazywane aktami nadzoru. Innymi słowy, akty nadzoru mogą być stosowane jedynie w sytuacjach dopuszczonych prawem, z zastosowaniem procedury, która uwzględnia prawo organu nadzorowanego do ochrony jego samodzielności przed nieuzasadnioną ingerencją. Organy nadzoru, przynależne im środki nadzoru, a także kryteria oceny działania nadzorowanego organu muszą być zatem określone przepisami prawa.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) wszelki nadzór administracyjny społeczności lokalnych może być dokonywany wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w konstytucji lub ustawach. Z kolei art. 11 EKSL daje społecznościom lokalnym prawo odwoływania się do sądu w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianej w konstytucji lub prawie wewnętrznym. Stosownie do tych standardów przepisy polskiej konstytucji i ustaw ustrojowych oznaczają organy nadzoru, precyzują kryteria nadzoru, na podstawie których dopuszczalna jest ingerencja, procedurę i środki nadzoru, a także ochronę jednostki samorządowej przed nieuzasadnioną interwencją.

Z perspektywy nadzorowanej jednostki bardzo istotne znaczenie mają kryteria, według których organ nadzoru ocenia stan faktyczny i działania organu nadzorowanego i na tej podstawie decyduje o ewentualnej ingerencji w postaci użycia środka nadzoru. Do tych kryteriów zalicza się legalność, celowość, rzetelność i gospodarność. Warto jednak wiedzieć, że w praktyce dobór kryteriów nie zawsze świadczył o pozycji samorządu, zatem nawet użycie kryterium celowości nie musiało oznaczać nadmiernego ograniczenia swobody, bardziej chodziło zazwyczaj o dopuszczalny zakres stosowania tego kryterium⁵. Potwierdza to m.in. art. 8 ust. 2 EKSL, w którym w odniesieniu do kryteriów kontroli administracyjnej jako prymat przyjmuje się kryterium zgodności z prawem („powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania

³ Jagoda J., Jerominek M., *op. cit.*, s. 199.

⁴ Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993, s. 29.

⁵ Dolnicki B., *op. cit.*, s. 374–375.

prawa i zasad konstytucyjnych”), ale zarazem dopuszcza też kryterium celowości, pod warunkiem że dotyczy tylko zadań delegowanych społecznościom lokalnym⁶.

Enumeratywny katalog organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego zawiera art. 171 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem są to prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe. Powtórzenie tego katalogu nastąpiło odpowiednio w art. 76 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Warto zauważyć, że w zestawie tych organów występuje pewien wewnętrzny podział na dwa organy administracji rządowej (prezes Rady Ministrów i wojewoda) i jeden organ administracji państwowej (regionalna izba obrachunkowa), co wyraźnie podkreśla art. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Funkcje nadzorcze tych organów potwierdzają ponadto art. 148 pkt 6 Konstytucji RP, który ustala zakres kompetencyjny prezesa Rady Ministrów, a także art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, który ustala jego zakres kompetencyjny, a wreszcie art. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, dotyczący zadań regionalnej izby obrachunkowej⁷.

Zróżnicowanie to jest o tyle istotne, że przekłada się na rodzaj środków nadzoru, które mają do dyspozycji wymienione organy. I tak, prezes Rady Ministrów dysponuje środkami nadzoru prewencyjnego *ad meritum* (czyli dotyczących sedna sprawy) w postaci uzgadniania projektów statutów wielkich miast i województw. Innych środków tego rodzaju premier nie posiada. Natomiast dysponuje istotnymi środkami nadzoru weryfikacyjnego *ad personam* (czyli dotyczących konkretnych osób). Może bowiem rozwiązać zarząd powiatu lub województwa oraz odwołać organ wykonawczy gminy, a także zawiesić organy jednostek samorządu terytorialnego z ustanowieniem zarządu komisarycznego. Natomiast wojewoda dysponuje wyłącznie środkami nadzoru weryfikacyjnego *ad meritum*. Również regionalna izba obrachunkowa posiada wyłącznie środki nadzoru weryfikacyjnego *ad meritum*⁸.

Wszystkim organom nadzoru przysługują tzw. techniczne środki nadzoru o charakterze informacyjno-doradczym. W ramach tych środków mają m.in. prawo żądać informacji dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, które są niezbędne do wykonania przysługujących im uprawnień nadzorczych⁹.

Jak już wskazano, katalog organów nadzoru zawarty został w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP. Poza tym katalogiem istnieją inne organy, które mają prawo sprawować nadzór nad działalnością samorządową. Specyficzną formą ingerencji w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest przewidziana w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP kontrola Sejmu. Zgodnie z tym przepisem Sejm, na wniosek prezesa Rady Ministrów,

⁶ Skrzydło-Niżnik I., *op. cit.*, s. 571.

⁷ Stasikowski R., *Pozycja ustrojowa regionalnych izb obrachunkowych*, Administracja 2006, Nr 4, s. 43.

⁸ Kmiecik Z., *Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej*, Samorząd Terytorialny 1995, s. 42 i n.

⁹ Dolnicki B., *op. cit.*, s. 385–386.

może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy.

Pod pojęciem „kontrola” należy rozumieć ogół działań mających na celu ustalenie zgodności stanu faktycznego ze stanem wymaganym przepisami prawa lub innymi przyjętymi kryteriami. Jest to wszechstronnie powiązany system obejmujący wszystkich pracowników organizacji sprawujących, z uwagi na zajmowane stanowiska, funkcje nadzoru, pracowników mających obowiązek kontrolowania określonych zagadnień, jak również te osoby, których obowiązki w zakresie kontroli wynikają z odpowiednich przepisów lub z doraźnych poleceń zwierzchników¹⁰. Często określana jest jako swoista działalność, na którą składają się takie rodzaje czynności, jak: ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczeń), ustalenie stanu rzeczywistego (wykonania), porównywanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności, wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami i wyznaczeniami¹¹. Według K. Winiarskiej kontrola to każde działanie podejmowane przez kierownictwo, władze lub inne podmioty w celu poprawy zarządzania ryzykiem oraz zwiększenia prawdopodobieństwa zrealizowania ustalonych celów i zadań¹².

Kontrola polega zatem na porównywaniu tego, co jest, z tym, co być powinno, przy czym w procesie tym wykorzystywane są następujące elementy:

- ujmowanie stanu rzeczywistego (wykonań),
- ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczeń),
- porównywanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności,
- wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej niezgodności¹³.

Zarządzanie każdą jednostką sektora finansów publicznych, w tym również jednostką samorządową, jest złożonym i ryzykownym procesem. Osoby piastujące stanowiska kierownicze – zarządzające na różnych poziomach organizacji powinny zatem legitymować się dobrą znajomością finansów, prawa, rachunkowości, jak również wiedzą o zarządzaniu i organizacji procesów pracy. Do sprawnego zarządzania organizacją i projektowania planów działania na przyszłość konieczna jest także znajomość podstaw psychologii, socjologii i zarządzania. Wymienione dziedziny wiedzy są niezwykle przydatne dla kierownika jednostki, zwłaszcza przy motywowaniu zespołu pracowniczego. Ich znajomość pozwala także na wyznaczenie poziomu skuteczności i efektywności środków. Celem kontroli jest natomiast wspomaganie kierownictwa oraz pracowników jednostki w zwiększeniu prawdopodobieństwa

¹⁰ Klimas M., *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1985, s. 9.

¹¹ Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *op. cit.*, s. 16.

¹² Winiarska K., *Audyt wewnętrzny w 2007 roku – Standardy międzynarodowe – regulacje krajowe*, Warszawa 2007, s. 16.

¹³ Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 137, za: E. Kowalczyk, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Pressom, Wrocław 2010, s. 10.

osiągnięcia założonych celów bez względu na formę prawną podmiotu, poziom oraz kierunek zarządzania jednostką. Kontrola ma też za zadanie wspomagać gromadzenie i przetwarzanie informacji w odpowiednim przedziale czasowym na potrzeby podejmowania przez zarząd bieżących decyzji.

Gwarancją samodzielności samorządu terytorialnego jest również konstytucyjne wyznaczenie zakresu podmiotowego oraz kryteriów kontroli sprawowanej nad jego działalnością. Zobowiązuje do tego również art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Jednostki samorządu terytorialnego jako organy administracji podlegają sądowej kontroli ich działań. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym obejmuje ona również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. Kryteria tej kontroli, jej forma i skutki określają ustawa regulująca postępowanie przed sądami administracyjnym¹⁴ oraz ustawa regulująca ustrój tychże sądów¹⁵. Zgodnie z art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, przy czym § 2 tego przepisu stanowi, że kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej¹⁶.

Sądy administracyjne nie są jednak zaliczane do systemu organów nadzoru, a ich orzeczenia nie stanowią środków nadzorczych. Organem nadzoru może być bowiem nazwany tylko ten organ, który przepis prawa wyraźnie wskazuje, wymieniając jego nazwę i określając jego funkcję. Natomiast nie można przypisywać takiej klasyfikacji organowi, który tylko sprawuje pewne funkcje nadzorcze, względnie stosuje środki o charakterze nadzorczym (np. Sejm). W przypadku sądów administracyjnych zarówno art. 184 Konstytucji RP, jak i przywołane przepisy ustaw zwykłych wyraźnie wskazują, że należą one do wymiaru sprawiedliwości i sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej. Oznacza to, że nie należy kwalifikować ich do kategorii organów nadzoru, a orzeczenia sądów wydane w następstwie skarg organów nadzoru są wyłącznie środkami kontroli sądowej¹⁷.

¹⁴ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

¹⁵ Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.

¹⁶ Jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, skoro „sądy administracyjne mają wyłącznie uprawnienie do kontrolowania rozstrzygnięć organów samorządu terytorialnego (...)”, to „rolą sądu nie jest wymuszanie na tych organach wydawania określonych rozstrzygnięć”, np. „żądanie nakazania radzie gminy podjęcia uchwały (...) nie mieści się w zakresie działania sądu”; (postanowienie z 31 sierpnia 2010 r., IV SAB/GL 50/10, Wspólnota 2010, Nr 40, s. 26). Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 29 września 2009 r., IV SA/Wr 916/09, niepubl.

¹⁷ *Wiktorowska A.*, Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2002, s. 205.

Ustawy samorządowe przewidują kilka środków kontroli sądowej, które mogą być zastosowane zarówno w postępowaniu wszczynanym w wyniku skargi organu nadzoru i prokuratora, jak i w trybie skargi składanej dla ochrony interesu prawnego lub uprawnienia. Należą do nich wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia w drodze postanowienia sądu, orzeczenie o niezgodności z prawem uchwały lub zarządzenia w całości lub w części i stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części.

Równie szczególnym przypadkiem jest uruchamianie kontroli sądowej działalności samorządu terytorialnego w wyniku działań podejmowanych przez organ ochrony prawnej, jakim jest prokurator. Przepis art. 5 ustawy o prokuraturze¹⁸ przewiduje, że prokurator, stwierdziwszy niezgodność z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego, zwraca się do niego o jej zmianę albo kieruje wnioskiem o jej uchylenie do organu nadzoru, albo występuje do sądu administracyjnego z wnioskiem o jej uchylenie. Co charakterystyczne, żaden przepis nie przewiduje możliwości składania przez prokuratora skarg na zarządzenia wydawane przez wójta, burmistrza i prezydenta.

Prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a także włączania się w toczące się postępowanie na prawach prokuratora przysługuje również Rzecznikowi Praw Obywatelskich. W ten sposób RPO bada, czy działania lub zaniechania jednostek samorządowych nie spowodowały naruszenia prawa w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Skargę do sądu administracyjnego może też wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem organu jednostki samorządu terytorialnego.

Z perspektywy samorządów terytorialnych bardzo istotna jest kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ może ona kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Ponadto ust. 3 tego przepisu przewiduje uprawnienie NIK do prowadzenia kontroli działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności:

- 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny;
- 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego;
- 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne;
- 4) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych;

¹⁸ Ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze; tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r. nr 270, poz. 1599 ze zm..

¹⁹ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli; tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm..

ISBN 978-83-269-3162-8



UOJ20

9 788326 931628

cena 147 zł