

Zofia Dolewka

Uniwersytet Łódzki

SYSTEM KONTROLI I NADZORU W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Streszczenie: Samorząd terytorialny realizuje szereg ważnych z punktu widzenia obywatela zadań publicznych. Poprawność funkcjonowania tego sektora stanowi istotną kwestię dla społeczności wspólnoty samorządowej. W celu wykrywania wad i odchyłeń w działaniach samorządu oraz likwidowania tych nieprawidłowości wprowadza się czynności kontrolne i nadzorcze, które aktywnie oddziałują na funkcję zarządzania. Efektywny nadzór i silna kontrola to kwestia nie tylko dobrego zarządzania, ale też działań nakierowanych na ochronę interesów mieszkańców wspólnoty lokalnej lub regionalnej, czyli beneficjentów środków publicznych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zadania publiczne, zarządzanie, kontrola, środki nadzoru.

DOI: 10.15611/br.2013.1.03

1. Wstęp

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce ma silne oparcie konstytucyjne¹. Stosowne zapisy w tej zasadniczej ustawie dają jednostkom samorządowym podstawy działania i samodzielności. Jednakże wprowadzają równolegle mechanizmy kontroli i nadzoru nad działalnością tych jednostek². Instrumenty te są niewątpliwie konieczne, bowiem powierzając samorządowi terytorialnemu część zadań państwowych, istotnych z punktu widzenia obywatela, trudno pozostawić to bez żadnych działań kontrolnych czy nadzorczych. Szczegółowe przepisy dotyczące sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym są zawarte m.in. w tzw. ustawach ustrojowych, tj.: w ustawie o samorządzie gminnym – rozdział 10, w ustawie o samorządzie powiatowym – rozdział 8, oraz w ustawie o samorządzie województwa – rozdział 7.

¹ Jest to związane z faktem ratyfikowania przez Polskę – jako jeden z niewielu krajów Europy – w całości Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (DzU 1994, nr 124, poz. 607, ze zm.).

² Art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

Zdaniem B. Dolnickiego, nadzór nad samorządem terytorialnym jest tą instytucją prawną, która w sposób bezpośredni decyduje o rzeczywistym zakresie swobody działania tego samorządu³. Należy jednak zwrócić uwagę, że system nadzoru i kontroli w samorządzie terytorialnym realizowany jest w dwóch formach:

- nadzoru zewnętrznego, poprzez uprawnione do tego organy władzy i instytucje publiczne;
- nadzoru wewnętrznego, przez organy władzy samorządowej, pracowników na stanowiskach kierowniczych, wyspecjalizowane komórki organizacyjne urzędu, inne osoby w ramach swoich uprawnień i kompetencji.

Wewnętrzne czynności nadzorcze i kontrolne w gospodarce finansowej jednostki samorządowej sprawują zasadniczo dwa podmioty: organ wykonawczy odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej (w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej) oraz skarbnik odpowiedzialny za wstępną, bieżącą i następczą kontrolę operacji gospodarczych. W większych jednostkach w działaniach tych bierze również udział audytor wewnętrzny sprawujący nadzór nad systemami zarządzania i kontroli⁴. W praktyce w jednostkach samorządu terytorialnego zadania nadzoru (obok samokontroli) obowiązują wszystkich pracowników, uczestniczących w systemach zarządzania i kontroli bez względu na rodzaj i funkcję pełnioną nadzoru⁵.

Celem artykułu jest próba scharakteryzowania instytucji kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym.

2. Nadzór i kontrola w regulacjach prawnych

Polskie ustawodawstwo, mimo wprowadzenia „nadzoru” do siatki terminologicznej prawa, nie zdefiniowało w sposób dostatecznie jasny tego pojęcia. W literaturze prawnej mamy do czynienia z różnymi definicjami. W praktyce stosowana jest wielość pojęć w tym zakresie, tj. używane są często wyrazy bliskoznaczne, bądź zamiennie – kontrola, nadzór. Są to pojęcia sobie bliskie, jednak zachodzą między nimi istotne różnice⁶. Nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola. Nadzór obejmuje zawsze działania kontrolne, natomiast sprawowanie kontroli nie zawsze, a raczej rzadko łączy się z prawem stosowania środków nadzorczych. W praktyce kontrola ogranicza się do obserwacji i ustaleń stanu faktycznego. Kontrola to porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, tj. wyznaczonym przez ramy prawa, normy techniczne, ekonomiczne itp. Podstawową funkcją kontroli jest: sprawdzanie, oce-

³ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice 1993, s. 140.

⁴ Zob. B. Filipiak, *Kontrola a audyt w jednostkach samorządu terytorialnego – przesłanki i ograniczenia*, [w:] *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, Wydawnictwo Gdańskiej Akademii Bankowej, Gdańsk – Jurata 2003, s. 94.

⁵ P. Sołtys, *Audyty wewnętrzne w samorządach*, „Gospodarka i Finanse” 2008, nr 37, s. 9.

⁶ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1997, s. 215-216.

nianie i wnioskowanie. W nadzorze mamy możliwość połączenia elementów kontroli ze środkami nadzoru. Zatem o nadzorze możemy mówić wtedy, gdy zachodzą podstawy do wydawania poleceń czy wiążących dyrektyw w zakresie zmiany kierunków działania. Aby organ nadzorujący mógł władczo oddziaływać na jednostki nadzorowane, przepisy prawa muszą mu przyznawać takie uprawnienia, które noszą miano środków nadzoru.

Nadzór w samorządzie terytorialnym (głównie wewnętrzny) powinien wspierać realizację celów i zadań stawianych przed poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi w gminie, powiecie czy w województwie. Według E. Ochendowskiego, szczególnym uprawnieniem władczym jest prawo kontrolowania i oceniania prawidłowości działań jednostek nadzorowanych⁷. Należy pamiętać, że celem nadzoru nie musi być tylko zapewnienie przestrzegania obowiązującego prawa, ale także zagwarantowanie chociażby poprawności wykonywania zadań w kontekście jakości, przyjętego zakresu rzeczowego, uwarunkowań technicznych itp. Występują sytuacje, gdy dany podmiot (jednostka organizacyjna czy samorządowa) działa zgodnie z prawem, ale nieskutecznie realizuje przypisane jej zadania publiczne. Wtedy należałoby zastosować działania o charakterze niewładczym typu: zalecenia, rekomendacje, wskazówki.

Sprawowanie nadzoru w zakresie realizacji celów, z uwzględnieniem kryterium skuteczności i efektywności, jest bez wątpienia trudniejsze niż zastosowanie tylko kryterium legalności. W pewnym sensie narzędziem zapewniającym realizację celów i zadań przez jednostki samorządowe może być sprawnie działająca kontrola zarządcza, która powinna zapewnić m.in.:

- zgodność działalności z przepisami prawa i wewnętrznymi procedurami,
- skuteczność i efektywność działania,
- wiarygodność sprawozdań finansowych, budżetowych,
- ochronę wszystkich zasobów,
- efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- przestrzeganie zasad etycznego postępowania,
- zarządzanie ryzykiem⁸.

Według standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, ogłoszonych przez Ministra Finansów⁹, nadzór nad wykonywaniem zadań należy prowadzić w celu oszczędnej, efektywnej i skutecznej ich realizacji¹⁰.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 1999, s. 235.

⁸ Art. ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, ze zm.).

⁹ Opubl. w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Ministra Finansów 2009, nr 15, poz. 84).

¹⁰ Najwięcej problemów we wdrażaniu kontroli zarządczej sprawiają samorządom zapewnienie efektywnego przepływu informacji oraz monitorowanie realizacji nałożonych na pracowników zadań – A. Mazurek, A. Kowalewski, *Praktyczne rozwiązania w kontroli zarządczej*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2012, nr 23, s. 24.

3. Rodzaje nadzoru i kontroli

Jednostki samorządu terytorialnego mają dużą samodzielność w wykonywaniu swoich zadań własnych. Według obowiązującego prawa mogą to robić za pomocą własnych jednostek organizacyjnych bądź z udziałem podmiotów sektora prywatnego lub sektora społecznego. Formy i zasady prowadzenia działalności przez jednostki samorządowe określa kilka regulacji prawnych¹¹. Zdaniem E. Wojciechowskiego, za zorganizowanie procesu zaspokajania określonych potrzeb mieszkańców odpowiada organ wykonawczy jednostek samorządowych¹². Należy podkreślić, że w trakcie kadencji ocena efektów działania organu wykonawczego leży w gestii organu stanowiącego danej jednostki samorządowej (szczególnie komisji rewizyjnej). W przypadku powiatu i województwa samorządowego negatywna ocena, nieudzielenie absolutorium bądź utrata zaufania do organu wykonawczego może zakończyć się jego odwołaniem¹³. Z kolei ogólna ocena w obszarze zaspokajania zbiorowych potrzeb przez władze komunalne pozostaje w wyłącznej kompetencji członków danej wspólnoty samorządowej. Ocena ta jest dokonywana co cztery lata w akcie wyborczym bądź w referendum. Warto dodać, że kontrola społeczna (obywatelska) jest nieodzownym składnikiem demokracji.

Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, prezes Rady Ministrów, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe należą do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Można powiedzieć, że Sejm również sprawuje nadzór nad samorządem, ponieważ dysponuje on szczególnym uprawnieniem nadzorczym, jakim jest możliwość rozwiązania – na wniosek prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego jednostki samorządowej, w przypadku rażącego naruszenia Konstytucji lub innych ustaw przez ten organ władzy¹⁴. Trzeba podkreślić, że uchwała Sejmu o rozwiązaniu rady gminy lub powiatu bądź sejmiku województwa jest ostateczna. Uwzględniając to uprawnienie, można stwierdzić, że niektóre środki nadzoru mają charakter personalny, gdyż ich zastosowanie nie dotyczy rozstrzygnięć organów samorządu terytorialnego (w formie uchwał czy zarządzeń) tylko ich samych. Do tej grupy środków niewątpliwie należy zaliczyć:

- wspomniane wcześniej rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządowej,
- wezwanie wójta przez wojewodę do zaprzestania powtarzającego się naruszania prawa,

¹¹ W tym m.in.: Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU 2007, nr 9, poz. 43, ze zm.), Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, ze zm.), Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2010, nr 113, poz. 759, ze zm.).

¹² E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 144.

¹³ Nieudzielenie absolutorium jest równoznaczne z odwołaniem organu wykonawczego w tych jednostkach samorządowych.

¹⁴ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistycznej, Pułtusk 2003, s. 104.

- wezwanie organu stanowiącego powiatu lub województwa samorządowego przez wojewodę do zdyscyplinowania – przez zastosowanie niezbędnych środków, organu wykonawczego, gdy ten narusza przepisy prawa,
- gdy wezwanie nie przynosi skutku, następuje odwołanie wójta, rozwiązanie organu wykonawczego powiatu i województwa przez prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody¹⁵.

W świetle przepisów rozstrzygnięcie prezesa Rady Ministrów w zakresie odwołania wójta lub rozwiązania organu wykonawczego powiatu, województwa i ustanowienie zarządu komisarycznego może być zaskarżone do sądu administracyjnego. W razie zastosowania tego środka nadzoru brane jest pod uwagę kryterium związane z nierokowaniem na szybką poprawę skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.

Zapisy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie stanowią, że pod względem legalności wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego¹⁶. Wojewoda kontroluje także wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez jednostki samorządowe na podstawie ustaw lub zawartych porozumień, stosując wówczas jeszcze inne kryteria oprócz legalności, tj. gospodarność i rzetelność¹⁷.

Każdy organ nadzoru nad samorządem terytorialnym ma przypisane określone kompetencje nadzorcze. Oznacza to, że organy nadzoru mogą ingerować w działalność jednostek samorządowych tylko wtedy, gdy przepisy prawa im na to pozwalają. Trzeba podkreślić, iż organy nadzoru działają niezależnie od siebie i samodzielnie. Przykładowo zupełnie inny zakres nadzoru nad samorządem terytorialnym został przypisany wojewodom niż regionalnym izmom obrachunkowym. Te ostatnie mają obowiązek m.in. badać uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostki samorządowej w sprawach np.: budżetu, jego zmian, wieloletniej prognozy finansowej, podatków i opłat lokalnych, zaciągania zobowiązań wpływających na wielkość długu, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu¹⁸. Wojewodowie również mają za zadanie badanie niektórych uchwał i zarządzeń podjętych przez organy samorządowe, ale tylko takich, mocą których ustanawiane są np. przepisy porządkowe¹⁹. Ogranicza to w pewnym stopniu skuteczność sprawowanego nadzoru, bowiem

¹⁵ Art. 96 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 83 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 84 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

¹⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU 2009, nr 31, poz. 206, ze zm.).

¹⁷ Tamże art. 3 ust. 2 oraz S. Kałużny, *Kontrola realizacji zadań zleconych samorządom*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2012, nr 19, s. 12-14.

¹⁸ H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003, s. 2007-211.

¹⁹ Sytuacja ta nie dotyczy samorządu województwa, gdyż władze tej jednostki nie ustanawiają przepisów porządkowych.

pozostawia część aktów prawa miejscowego bez badania, czy nie są one sprzeczne z prawem krajowym czy międzynarodowym.

Kontrolę działalności organów władzy samorządu terytorialnego oraz komunalnych osób prawnych i innych jednostek komunalnych (nieposiadających osobowości prawnej) może prowadzić również Najwyższa Izba Kontroli. Uprawnienie kontrolne wynika z art. 203 Konstytucji RP. Instytucja ta w swej działalności kontrolnej kieruje się takimi kryteriami, jak: legalność, gospodarność i rzetelność. Ponadto pewien ważny obszar kontroli w zakresie wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządowe jest zapisany w ustawie o finansach publicznych, zobowiązując m.in. te podmioty do dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny²⁰. Nadzór i kontrolę w tym zakresie sprawują zarówno instytucje zewnętrzne²¹, jak i służby wewnętrzne w samorządzie terytorialnym²². Kontrole te przeprowadzane przez wyspecjalizowane, profesjonalne służby mają duży ciężar gatunkowy. Sprawozdania z realizacji zawierają cenne informacje np. na temat najczęściej popełnianych błędów, nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotów komunalnych czy jednostek samorządowych.

W ramach wewnętrznego nadzoru sprawowanego w jednostkach samorządowych można wyróżnić nadzór: formalnoprawny, właścicielski, finansowy i merytoryczny. Każdy z nich jest istotny i ważny, aby był dokonywany w sposób właściwy oraz rzetelny. Pierwszy z nich polega na zapewnieniu przestrzegania obowiązującego prawa, a typowymi narzędziami nadzoru w tym obszarze są np.: uchylenie wadliwej decyzji administracyjnej, stwierdzenie nieważności zarządzenia organu wykonawczego, odmowa zatwierdzenia projektu uchwały. Nadzór właścicielski polega na możliwości wpływania przez organ nadzorujący na podmioty gospodarcze (spółki komunalne), będące własnością jednostki samorządowej. Do typowych narzędzi tego nadzoru należy zaliczyć m.in.: delegowanie reprezentantów jednostki samorządowej do rad nadzorczych, wyrażanie zgody na podjęcie działań związanych z nabyciem, zbyciem, wydzierżawieniem lub użyczeniem części majątku. Z kolei nadzór finansowy służy weryfikacji prawidłowości gospodarowania finansami publicznymi. Powinien on być sprawowany przez wszystkich dysponentów środków budżetowych. Narzędzia tego nadzoru to przede wszystkim kontrola dokonywania każdego wydatku, planowanie budżetowe, ocena sprawozdań finansowych i budżetowych, blokowanie planowanych wydatków, jak też dokonywanie przeniesień określonych wydatków.

Ostatni z wymienionych nadzorów – merytoryczny, powinien zapewnić zgodność działań z zasadami, normami obowiązującymi w danej dziedzinie. Rzetelność i kompetencja sprawowania tego nadzoru są bardzo ważne, gdyż rzutuje on na zapewnienie odpowiedniej (zaplanowanego poziomu) jakości świadczonych usług,

²⁰ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

²¹ NIK, regionalne izby obrachunkowe, urzędy skarbowe itd.

²² P. Laskowski, *Kontrola i nadzór nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1083, Wrocław 2005, s. 536-537.

realizowanych zadań²³. W praktyce *de facto* nadzór merytoryczny odpowiednio sprawowany przesądza o tym, czy środki publiczne są marnotrawione czy nie. Można bowiem zrealizować zadanie, ponieść określone nakłady finansowe, ale nie osiągnąć zaplanowanych efektów w postaci skonkretyzowanych mierników lub wskaźników na danym zadaniu.

Można pokusić się o stwierdzenie, że jednym z podstawowych narzędzi nadzoru są kontrola i audyt²⁴. Ich zadaniem jest nie tylko wykrywanie nieprawidłowości, ale też zapobieganie im i usprawnianie działania kontrolowanego podmiotu. Analizując plany kontroli w jednostkach samorządowych²⁵, wyraźnie można zauważyć, że najczęściej dotyczą one gospodarki finansowej, zamówień publicznych, wykorzystywania dotacji itp., rzadziej zaś zarządzania kadrami, efektywności działania spółek komunalnych czy zagospodarowania wypracowanego przez te podmioty zysku itd. Z danych NIK wynika, że z siedmiu kontrolowanych miast tylko dwa (Warszawa i Szczecin) dysponowały czytelnymi zasadami prowadzenia nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi²⁶. Miasta te poprzez zarządzenie prezydenta ustanowiły: cele nadzoru właścicielskiego, sposób jego prowadzenia, nadzór ekonomiczno-finansowy oraz formalny, zasady organizacji zgromadzenia wspólników oraz rady nadzorczej i zarządu²⁷. Pozostałe miasta (Kielce, Rzeszów, Poznań, Chełm i Słupsk) nie dysponowały takimi uregulowaniami wewnętrznymi, ponadto zadania w tym zakresie były rozproszone i powierzone kilku komórkom organizacyjnym urzędu; żadnej strukturze organizacyjnej nie przypisano konkretnych czynności nadzoru. Były przypadki, że stanowiska nie były obsadzone bądź nadzór ograniczał się tylko do czynności podejmowanych przez rady nadzorcze. Stąd w ocenie instytucji kontrolującej (NIK) nieliczne jednostki samorządowe sprawują aktywny nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi, obejmujący nadzór merytoryczny, ekonomiczno-finansowy i formalny. Cennym spostrzeżeniem z przedmiotowej kontroli NIK jest fakt, iż funkcjonowanie nadzoru właścicielskiego zazwyczaj nie jest przedmiotem kontroli wewnętrznych lub audytu w jednostce samorządowej. Przeprowadzane pojedyncze kontrole w spółkach ograniczają się jedynie do wybranych, mocno zawężonych obszarów działalności²⁸.

²³ Jest dopełnieniem, ostatnim ogniwem w systemie zamówień publicznych. Efektywność tej instytucji bez rzetelnie sprawowanego nadzoru nie może przynieść zaplanowanych rezultatów.

²⁴ Na podstawie art. 274 ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli budżet danej jednostki przekracza kwotę 40 mln zł.

²⁵ Publikowane na stronach internetowych BIP.

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi*, Warszawa 2011, s. 15-18.

²⁷ Zarządzenie Prezydenta miasta Szczecina nr 244/08 z dnia 11 czerwca 2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem miasta Szczecin; Zarządzenie Prezydenta m. st. Warszawy nr 102/2003 z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek prawa handlowego, w których m. st. Warszawa posiada udziały lub akcje.

²⁸ Np. w zakresie realizacji projektu finansowanego ze środków unijnych (Rzeszów) czy prawidłowości dzierżawy środków trwałych od miasta (Łódź).

4. Stosowane kryteria

Wspomniane wcześniej ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa jako kryterium nadzoru wskazują zgodność z prawem (czyli legalność). Kontrolując legalność, np. uchwalonych aktów prawa miejscowego, bada się, czy nie są one sprzeczne z prawem. Jeśli tak, to czy naruszenie prawa jest istotne czy nie, jak też czy zachodzą formalne przesłanki, które wyłączają dopuszczalność stwierdzenia nieważności²⁹. Każde istotne naruszenie prawa kończy się stwierdzeniem nieważności podjętych przez władze samorządowe uchwał lub zarządzeń. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru, który powziął taką informację, ogranicza się do wskazania nieprawidłowości (wad) w uchwale (w zarządzeniu), w której naruszenie prawa wystąpiło. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w przepisach prawa nie określono jasno, kiedy ma miejsce „istotne” lub „nieistotne” naruszenie prawa. Przepisy kodeksu prawa administracyjnego oraz przepisy ustaw ustrojowych nie zawierają takich pojęć ani kryteriów, na podstawie których można taką gradację naruszeń prawa zastosować. Tak więc kwalifikowanie uchwał lub zarządzeń organów jednostek samorządowych, opatrzonych wadami prawnymi „istotnymi” lub „nieistotnymi”, leży w gestii organu nadzoru. Praktyka dowodzi, że różne organy nadzoru (np. poszczególni wojewodowie czy kolegia regionalnych izb obrachunkowych) różnie kwalifikują wady prawne uchwał lub zarządzeń o takim samym bądź bardzo podobnym stopniu niedoskonałości³⁰.

Nadzór nad samorządem terytorialnym nie ogranicza się tylko do kryterium legalności. Oznaczałoby to bowiem, że organy nadzoru nie powinny wnikać w kwestię np. celowości, rzetelności czy gospodarności. Powołanie takich instytucji publicznych, jak NIK i regionalne izby obrachunkowe, świadczy o tym, że w przeprowadzanych kontrolach kryteria gospodarności, celowości, terminowości brane są pod uwagę. Regionalne izby obrachunkowe jako podmiot państwowy, zewnętrzny i niezależny, sprawujący nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, dokonują kontroli gospodarki finansowej (budżetu) oraz zamówień publicznych (które są ściśle powiązane z budżetem)³¹, uwzględniając ww. kryteria kontroli.

Trzeba podkreślić, że mechanizmy nadzoru w zakresie gospodarki finansowej należą do najprecyzyjniej (a tym samym najobszerniej) uregulowanych narzędzi w porównaniu do innych obszarów nadzoru. Ważnym źródłem informacji w sprawowaniu tego nadzoru mogą być sprawozdania z działalności poszczególnych podmiotów realizujących zadania publiczne. Jednakże przepisy prawa nie określają w tym

²⁹ J. Kotlińska, *Nieprawidłowości w przepisach prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse publiczne II*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 547, Szczecin 2009, s. 136-137.

³⁰ Tamże, s. 143.

³¹ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (DzU 2001, nr 55, poz. 577, ze zm.).

względnie zakresu informacji, które powinny być zawarte w takim sprawozdaniu, co powoduje, że jednostki je sporządzające mają dużą dowolność w ich opracowywaniu. W konsekwencji mają one nie tylko zróżnicowaną formę, ale też cechują się różnym stopniem szczegółowości. Ponadto nie wszystkie jednostki samorządowe podjęły tego typu wyzwanie, sporządzając i publikując takie sprawozdania³². Szkoda, ponieważ można w ten sposób zgromadzić i przedstawić informacje na temat podjętych działań i uzyskanych rezultatów. Należy pamiętać, że jawność i przejrzystość działania nie tylko organów władzy samorządowej, ale i podległej administracji i utworzonych (powołanych) podmiotów gospodarczych³³, wymusza lepsze działanie, jak też dostarcza ważnych informacji dla sprawujących nadzór, w szerokim tego słowa znaczeniu³⁴.

5. Podsumowanie

Kontrola i nadzór to bardzo ważne funkcje zarządzania, wymuszające efektywność działań i mające wpływ na podejmowanie racjonalnych decyzji w sektorze samorządowym. W sprawowanym nadzorze więcej miejsca trzeba przeznaczyć na analizę i wykorzystanie informacji zawartych w sprawozdaniach. Problemem też jest ograniczona wiarygodność danych dostarczanych przez poszczególne podmioty³⁵. Takie niedopatrzenia i błędy zniekształcają statystyki, a tym samym obraz rzeczywistości, przyczyniając się często do „nietrafnych” decyzji. Praktyka uwidacznia brak spójności systemów sprawozdawczości. Zachodzi również potrzeba ich unowocześnienia, opierając się na narzędziach informatycznych i elektronicznym przepływie danych.

Sposób sprawowania nadzoru wewnętrznego w jednostce samorządowej jest niewątpliwie wypadkową wielu zmiennych. Jedną z nich jest wiedza i doświadczenie osób wykonujących te obowiązki, czyli urzędników. Drugą – wola i determinacja władzy bądź osób na wyższych stanowiskach kierowniczych. Jeszcze inną – właściwy dobór narzędzi nadzoru, pozwalających ocenić skuteczność i efektywność nadzorowanej jednostki. Bardzo często występuje również sytuacja, że sprawowanie nadzoru nad jednostką organizacyjną nie jest kompleksowe w tym sensie, że kto inny odpowiada za nadzór merytoryczny, a kto inny za nadzór finansowy. Brak

³² Wielce pozytywnym przykładem może być corocznie sporządzana obszerna informacja z działalności prezydenta Wrocławia wraz z podległą administracją i wszystkimi jednostkami organizacyjnymi (w tym spółkami komunalnymi).

³³ Zarówno tych nieposiadających osobowości prawnej (tj. jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych), jak i tych samodzielnych, posiadających osobowość prawną (komunalnych spółek kapitałowych).

³⁴ Nie tylko dla podmiotów, które mają za zadanie sprawowanie nadzoru tego wewnętrznego czy zewnętrznego, także dla mieszkańców danej wspólnoty samorządowej.

³⁵ M.in. kontrole NIK ujawniły duże rozbieżności danych umieszczanych w różnych zestawieniach lub sprawozdaniach – strona internetowa: www.nik.gov.pl/wyniki_kontroli_NIK.

wskazania jednej komórki odpowiedzialnej za koordynację zadań nadzorczych utrudnia sprawowanie efektywnego nadzoru. Jest to tym bardziej utrudnione i skomplikowane, gdy jednostki sprawujące nadzór znajdują się w różnych pionach struktury organizacyjnej³⁶. Wydłuża to zdecydowanie procedury akceptacji określonych dokumentów czy podjęcia decyzji w sprawie zastosowania konkretnego środka nadzoru.

Niewłaściwe jest też, gdy nadzór wewnętrzny w jednostce samorządowej sprawowany jest *ad hoc*, a nie w sposób zaplanowany, systemowy. Środki nadzoru *ad hoc* polegają na dokonywaniu kontroli doraźnych, a najczęściej w wyniku interwencji, skarg. Zazwyczaj dotyczą one uchybień, nieprawidłowości, które już wystąpiły, a podjęte działania kontrolne mogą tylko częściowo ograniczyć ich skutki, jednakże zachodzi niebezpieczeństwo negatywnego wpływu na realizację celów danej jednostki. Stąd istotne jest, aby nadzór wewnętrzny był sprawowany na bieżąco, w sposób ciągły i zaplanowany.

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1997.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice 1993.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (DzU 1994, nr 124, poz. 607, ze zm.).
- Filipiak B., *Kontrola a audyt w jednostkach samorządu terytorialnego – przesłanki i ograniczenia*, [w:] *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, Wydawnictwo Gdańskiej Akademii Bankowej, Gdańsk – Jurata 2003.
- Kałużny S., *Kontrola realizacji zadań zleconych samorządom*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2012, nr 19.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Kotlińska J., *Nieprawidłowości w przepisach prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria, praktyka. Finanse publiczne II*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 547, Szczecin 2009.
- Laskowski P., *Kontrola i nadzór nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1083, Wrocław 2005.
- Mazurek A., Kowalewski A., *Praktyczne rozwiązania w kontroli zarządczej*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2012, nr 23.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 1999.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003.
- Sołtys P., *Audyt wewnętrzny w samorządach*, „Gospodarka i Finanse” 2008, nr 37.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240, ze zm.).
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistycznej, Pułtusk 2003.

³⁶ Np. każda podlega innemu zastępcy prezydenta czy dyrektora departamentu.

CONTROL AND SUPERVISION SYSTEM IN LOCAL GOVERNMENT

Summary: From the point of view of a citizen, the local government implements a number of important public duties. The correctness of the functioning of this sector is an important issue for the local governmental community. In order to detect defects and deviations in the activities of local government, and to overcome irregularities, there are introduced control and surveillance measures that actively influence the management function. Effective monitoring and strong control is a matter not only of good governance but also of actions that protect the interests of residents of the local or regional community, called beneficiaries of public funds.

Keywords: local government, public duties, management, control, surveillance measures.