

Monika Augustyniak

KONTROLA NAD DZIAŁALNOŚCIĄ JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMINY

Kontrola nad działalnością jednostek pomocniczych jest ważnym elementem podmiotowości wspólnoty gminnej¹. Kontrola polega na badaniu prawidłowości działania jednostki – weryfikacji stanu rzeczywistego z postulowanym. Jest instrumentem, który stwarza możliwość poprawnego zarządzania wspólnotą lokalną, stanowiąc tym samym potwierdzenie zasady partycypacji społecznej w wykonywaniu władzy na poziomie lokalnym. Ustalenie podmiotowego i przedmiotowego zakresu oraz form kontroli nad działalnością jednostek pomocniczych gminy determinuje samodzielność tych jednostek. Zagadnienie to jawi się więc jako kwestia istotna w nauce prawa samorządu terytorialnego, zwłaszcza w aspekcie realizacji zasady subsydiarności.

¹ Por. B. Kumorek, *Komisja rewizyjna i kontrola wewnętrzna w gminie*, Poznań–Zielona Góra 1996, s. 168.

Cele i funkcje kontroli

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym² określenie zakresu i formy kontroli oraz nadzoru³ organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej stanowi obligatoryjną regulację statutu jednostki. Brak przedmiotowego unormowania skutkuje nieważnością statutu⁴. Pojęcie kontroli nie jest obce pomocniczemu podziałowi terytorialnemu. Ustawodawca nie pozostawił jednostek pomocniczych poza kontrolą organów gminy. Brak legalnej definicji kontroli powoduje, że pojęcie to bywa różnie w doktrynie definiowane⁵.

² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm., powoływana dalej: u.s.g. Artykuł ten dodano na mocy art. 1 pkt 37 lit. b ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r., nr 45, poz. 497).

³ P. Chmielnicki podkreśla, że „zakresy zastosowania konkretnych środków kontrolnych i nadzorczych wynikają przede wszystkim z właściwych norm kompetencyjnych, a nie z takiej normy ogólnej, jak np. art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. Norma ta nie jest jednak pozbawiona znaczenia prawnego. Określa bowiem granice, jakie może ustanowić rada gminy dla stosowania poszczególnych kompetencji kontrolnych i nadzorczych” (P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004, s. 69).

⁴ Należy więc uznać za nieprawidłową regulację statutową, która zawiera odesłanie do odrębnej uchwały rady gminy (uchwały innej niż statut jednostki pomocniczej) w przedmiocie zakresu formy kontroli oraz nadzoru nad jednostkami pomocniczymi – zob. § 14 ust. 2 Statutu Miasta Łomży stanowiący załącznik do uchwały nr 45/XIII/03 Rady Miejskiej Łomży, 14 maja 2003 r. w sprawie Statutu Miasta Łomży (Dz. Urz. Woj. Podla., nr 49, poz. 1031). Zwrócić należy uwagę, że statut jednostki pomocniczej powinien zawierać uregulowania dotyczące zakresu i formy kontroli oraz nadzoru nad działalnością jej organów. Wdaje się, że słusznym rozwiązaniem (choć nieobligatoryjnym) jest unormowanie instytucji kontroli i nadzoru w statucie gminy. Za unormowaniem nadzoru w statucie gminy lub w innych przepisach, zwłaszcza tych, o których stanowi art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g., opowiada się Z. Leoński – zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 188; por. też wyrok WSA z Opolu z 12 lutego 2008 r., II SA/Op 563/07, LEX nr 357473, w którym Sąd podkreśla, że analiza treści art. 35 ust. 3 u.s.g. wskazuje, iż określając materię, pozostawioną do uregulowania radzie gminy w statucie jednostki pomocniczej, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 35 ust. 3 u.s.g. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

⁵ Według J. Starościaka kontrolą „jest obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej” (J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964, s. 187 oraz J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356). M. Jaroszyński podnosi, że „kontrolą nazywamy ogół czynności polegających na sprawdzeniu stanu faktycznego” (M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 440). Według E. Ochendowskiego kontrola polega „na ustaleniu istniejącego stanu rzeczy, ustaleniu jak być powinno oraz zestawieniu tego, co istnieje z tym, co być powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowanie na tej podstawie różnicy między tym, co istnieje a tym jak być powinno, w przypadku istnienia różnicy między stanem rzeczywistym a stanem pożądanym, na ustaleniu przyczyn tej różnicy i sformułowaniu zaleceń w celu

Zazwyczaj termin ten odnosi się do badania i ustalenia istniejącego stanu rzeczy poprzez porównywanie go ze stanem pożądanym. Analiza ta ma ustalić stopień ich zgodności i ewentualne wyjaśnienie przyczyn rozbieżności, których celem jest sformułowanie na tej podstawie oceny i wniosków wraz ze wskazaniem sposobu usunięcia nieprawidłowości⁶. Pojęcie kontroli stanowi w tym przypadku uprawnienie kontrolującego, tj. organów gminy, do sprawdzenia działalności jednostki pomocniczej i sformułowania wniosków wynikających z tejże analizy. Jagielski wskazuje, że można określić „kontrolę jako funkcję polegającą na obserwowaniu i rozpoznawaniu określonej działalności lub stanu, dokonywaniu oceny ich prawidłowości (z perspektywy założeń wyjściowych i oczekiwanych pożądaných efektów), stawianiu diagnozy w zakresie przyczyn nieprawidłowości oraz formułowaniu wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości”⁷. Celem kontroli, jak wskazuje J. Sługocki, jest ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony⁸. Kontrola to informacja dla organów nadzoru o przestrzeganiu prawa przez organy nadzorowane. Pomiedzy celami a kryteriami kontroli⁹ występuje ścisła zależność, która umożliwia weryfikację, czy działalność podmiotu kontrolowanego spełnia w rzeczywistości swoje funkcje i jest wykonywana w sposób zgodny z założeniami przedmiotu jej działalności, *ergo* zakres kontroli uwarunkowany jest jej celem.

Kryteria kontroli

Ustawodawca nie wskazał w Konstytucji RP ani w ustawie o samorządzie gminnym kryteriów kontroli. Stąd wniosek, że będzie to kontrola wszechstronna. Powinna być ona dokonywana w oparciu o kryterium legalności, celowości, rze-

usunięcia niepożądanych zjawisk” (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 406); por. też *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 383, gdzie wskazano, że „treścią działania kontrolnego jest ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności między stanem istniejącym (tj. stanem faktycznym czy stanem prawnym) a stanem postulowanym, tj. stanem spełniającym wymogi zgodności działania z tymi regułami, które w prawie uznane są za warunki jego poprawności. Przedmiotem badania jest nie tylko ostateczny efekt działania, ale także całość przedsięwzięć organizacyjnych i doboru środków mających na celu osiągnięcie tego efektu”.

⁶ Zob. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995, s. 6; por. też B. Kumorek, *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym. Kompetencje i zasady działania*, Zielona Góra 1999, s. 51.

⁷ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 9.

⁸ Zob. J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 459.

⁹ Według B. Kumorka przez kryterium kontroli rozumieć należy stopień zgodności stwierdzonej w ocenie działalności badanej jednostki, między stanem rzeczywistym a nakazanym (lub powinnym i oczekiwanym) pod pewnym względem; zob. B. Kumorek, *Komisje rewizyjne w samorządzie...*, s. 60. Zob. na temat cech kontroli E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 412 i nast. Jak podkreśla J. Jagielski, kontrola, która prawidłowo wywiązuje się ze swej roli i zadań, to kontrola o takich cechach, jak: obiektywizm i bezstronność, kompetentność, sprawność i efektywność; zob. J. Jagielski, *op. cit.*, s. 28.

telności i gospodarności. Kisiel podkreśla, że art. 171 Konstytucji RP, jak i art. 85 u.s.g. zastrzegają, że działalność gminy podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. „Skoro zaś komisja rewizyjna nie sprawuje nadzoru poza ramami organizacyjnymi gminy, uzasadnione jest więc przyjęcie, że dokonuje ona oceny kontrolowanych jednostek zarówno pod kątem kryterium legalności, jak i gospodarności, rzetelności, celowości”¹⁰. Pogląd ten znalazł aprobatę w doktrynie¹¹. Zaznaczyć należy, iż kryteria te są wspólne zarówno dla rady gminy, jak i dla wójta (burmistrza, prezydenta) sprawujących kontrolę nad działalnością jednostek pomocniczych. Wprowadzenie odmiennych kryteriów kontroli w zależności od podmiotów kontrolujących (np. przyznanie radzie gminy możliwości kontroli tylko w oparciu o kryterium legalności, a wójtowi w oparciu o pozostałe kryteria) byłoby nieprawidłowym zabiegiem legislacyjnym w statucie danej jednostki. Takie zróżnicowanie kryteriów kontroli, w zależności od organu gminy, który ma jej dokonać, jest nieuprawnione. Kontrolę można więc ograniczyć przedmiotowo, do danego obszaru kontrolnego, ze wskazaniem określonego kryterium kontroli. Jednak nie można wskazać w materii statutowej rodzaju kryteriów przydanych danemu organowi gminy, w oparciu o który ma dokonywać kontroli.

W zależności od zastosowanego kryterium kontrola ta może być zupełna (całej działalności organów jednostki pomocniczej) lub fragmentaryczna (tylko wycinek działalności danej jednostki). Działanie kontrolne według ściśle określonego kryterium uniemożliwia zastosowanie innych kryteriów, niewskazanych do jej przeprowadzenia. Oznacza to, iż nie można domniemywać uprawnienia organu kontroli do jej wykonywania pod innym aspektem, niż wynika to z wyznaczonego kryterium oceny¹².

Znaczenie poszczególnych kryteriów zostało ugruntowane w teorii prawa administracyjnego. Tym samym legalność oznacza dla podmiotu kontroli obowiązek sprawdzenia stanu przestrzegania norm prawnych przez jednostkę pomocniczą gminy w każdym aspekcie¹³. Kryterium celowości polega na ocenie,

¹⁰ W. Kisiel, [w:] K. Bandarzewski [et al.], *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007, s. 241.

¹¹ Zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 345. Potwierdza to również praktyka – zob. § 33 ust. 2 uchwały nr XLIII/308/2006 Rady Miejskiej w Strzelnie z 31 maja 2006 r. w sprawie uchwalenia statutu osiedla nr 1 (Dz. Urz. Woj. Kujaw., nr 89, poz. 1408). Jagielski podnosi, że nie są to wyłączne kryteria. Ich katalog może zostać poszerzony np. o kryterium uwzględnienia interesu ogólnego i indywidualnego lub o jeszcze inne szczegółowe kryteria, zob. J. Jagielski, *op. cit.*, s. 25.

¹² S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *op. cit.*, s. 17.

¹³ Dotyczy to przepisów prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w art. 87 Konstytucji RP, por. też A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 2002, s. 209. Autorka wskazuje, że nie można uznać, by terminy „legalność” i „zgodność z prawem” wyrażały identyczną treść; zob. też J. Stelmasiak, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 77; por. też § 8 załącznika nr 4 do Statutu Miasta Radomia, który stanowi załącznik do uchwały nr 38/2002 Rady Miejskiej w Radomiu z 16 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ra-

czy działania realizowane przez jednostkę pomocniczą obejmują zadania i cele wyznaczone jej przez radę gminy w statucie danej jednostki. Kryterium rzetelności nawiązuje do oceny zachowania staranności w działaniu organu (tzn. czy wypełnia nałożone na niego obowiązki z należytą starannością, w terminach wskazanych w przepisach prawa). „Staranność działania jest zwrotem ustawowym, prawnym i stopniowalnym. Można mówić o przeciętnej, należytej lub szczególnej staranności w działaniu”¹⁴. Natomiast kryterium gospodarności odnosi się do sfery sposobu dysponowania środkami finansowymi i składnikami majątkowymi. Polega ono na ocenie zgodności działania jednostki pomocniczej z zasadami efektywnego (racjonalnego) gospodarowania¹⁵.

Formy kontroli

Kontrola jednostek pomocniczych może przybrać jedną z trzech następujących form:

- kontrola *sensu stricto* – obejmuje konkretne działanie organu jednostki pomocniczej, będące przedmiotem kontroli, w oparciu o kryteria legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, dokonane przez radę gminy lub wójta;
- kontrola o charakterze opiniodawczo-wnioskowym – dotyczy opiniowania przez komisję rewizyjną wykonania budżetu na podstawie art. 18a ust. 3 u.s.g. (pośrednia kontrola działalności jednostek pomocniczych gminy w zakresie spraw finansowo-budżetowych¹⁶);
- kontrola o charakterze prewencyjno-proceduralnym – organy gminy mogą dokonywać przedmiotowej kontroli na etapie projektów uchwał dotyczących działalności jednostek pomocniczych (obejmuje to także kontrolę uchwałodawczą samych jednostek pomocniczych, jeśli statut gminy przyznał im przymiot projektodawcy).

W zależności od celów, które ma osiągnąć dana kontrola, wyróżnić można kilka jej rodzajów. I tak ze względu na rodzaj szczegółowości kontroli dokonywanej przez organy gminy można dokonać jej podziału na: kontrolę kompleksową (obejmującą całość działalności jednostki pomocniczej lub znaczącego zespołu jej działań), kontrolę problemową (obejmującą wybrane zagadnienie z zakresu

domia (Dz. Urz. Woj. Mazow., nr 325, poz. 10158), oraz J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 2, Kraków 2006, s. 233.

¹⁴ P. Chmielnicki, *Statuty jednostek...*, s. 154.

¹⁵ Zob. P. Walczak, *Rodzaje i kryteria kontroli*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji ze wzorami pism, regulaminów, programów i protokołów*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005, s. 25.

¹⁶ Zob. art. 18a ust. 3 u.s.g., który stanowi, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

działalności jednostki) oraz kontrole sprawdzające (podejmowane w celu weryfikacji, czy wyniki poprzedniej kontroli zostały uwzględnione)¹⁷. Natomiast z uwagi na moment, w którym znajduje się przedmiot kontroli, można wyróżnić kontrolę wstępną, bieżącą i następną¹⁸.

Organy kontroli mają prawo zastosowania następujących środków kontroli:

- żądania niezbędnych informacji i wyjaśnień dotyczących funkcjonowania danej jednostki pomocniczej, w tym przestrzegania terminów w zakresie wykonywania swej działalności oraz terminowości składania sprawozdań;
- uczestniczenia w posiedzeniach organów jednostki pomocniczej;
- żądania informacji dotyczących wykonywania uchwał organów kolegialnych jednostek pomocniczych, terminowości ich przekazywania do organów gminy (w tym udzielania informacji publicznej), wykonywania inwestycji i innych zadań przewidzianych statutem i innymi uchwałami oraz informowania w przedmiocie zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła (dotyczy to także czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia)¹⁹;
- weryfikacji stanu i sposobu wykonywania budżetu gminy w części dotyczącej jednostki pomocniczej, przestrzegania zasad gospodarki finansowej oraz prowadzenia rachunkowości;
- weryfikacji sposobu wykonywania zadań zleconych, jeżeli zostaną (na zasadzie wyjątku) przekazane jednostkom pomocniczym gminy do realizacji²⁰.

¹⁷ Szerzej na ten temat J. Jagielski, *op. cit.*, s. 19 i nast.; § 35 uchwały nr XLIII/308/2006 Rady Miejskiej w Strzelnie z 31 maja 2006 r. w sprawie uchwalenia statutu osiedla nr 1 (Dz. Urz. Woj. Kujaw., nr 89, poz. 1408). Por. też § 100 uchwały nr VII/58/2003 Rady Miejskiej Gorzowa Wielkopolskiego z 17 lutego 2003 r. w sprawie Statutu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubus., nr 9, poz. 174).

¹⁸ B. Kumorek, *Komisja rewizyjna...*, s. 153; zob. szerzej na ten temat S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *op. cit.*, s. 18 i nast.; P. Chmielnicki, *Kontrola jednostek pomocniczych gminy, [w:] Działalność kontrolna rady gminy i komisji...*, s. 274. Autor wskazuje, że w przypadku jednostek pomocniczych najczęściej będzie stosowana kontrola następną. Jednostki pomocnicze nie są instytucją funkcjonującą w systemie hierarchicznego podporządkowania. Korzystają one z pewnego zakresu niezależności od gminy. Stwierdzić należy, że brak jest podporządkowania osobistego i służbowego między organami jednostki a organami gminy. Tym samym brak jest warunków do permanentnego wykonywania kontroli wstępnej (oceny planowania działalności) i faktycznej (oceny w toku działania) ze strony organów gminy.

¹⁹ Por. § 21 uchwały nr XIV/122/2007 Rady Miejskiej w Polanowie z 11 września 2007 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Wielin (Dz. Urz. Woj. Zach., nr 109, poz. 1916). Przedmiotowy paragraf stanowi, że członkowie komisji dokonujących kontroli, w związku z wykonywaniem zadań z zakresu kontroli działalności organów sołectwa, mają prawo do: 1) swobodnego wstępu do pomieszczeń przeznaczonych na działalność organów sołectwa, 2) wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością organów sołectwa, 3) przeprowadzania oględzin składników mienia będących w posiadaniu sołectwa, 4) obserwacji przebiegu określonych czynności.

²⁰ Por. przedmiot kontroli zadań zarządu gminy, dokonany w oparciu o sześć rodzajów zadań tego organu – B. Kumorek, *Komisja rewizyjna...*, s. 115 i nast.

Uzyskane informacje w wyniku przeprowadzonej kontroli są przedstawiane w formie protokołu kontroli. Informacje w nim zawarte stanowią podstawę do sporządzenia oceny działalności organów jednostki pomocniczej oraz ewentualnych wniosków.

Organy kontroli

Ustawodawca postanowił, że rada gminy jest organem kontrolnym i stanowiącym²¹ z zastrzeżeniem art. 12 u.s.g.²² Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g. rada gminy kontroluje działalność jednostek pomocniczych przez komisję rewizyjną²³. Zakres podmiotowy kontroli został poszerzony o jednostki pomocnicze gminy na mocy art. 1 pkt 16 ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁴. Jak podkreśla A. Szewc, rada gminy nie może przekazać komisji rewizyjnej więcej kompetencji niż posiada, zgodnie z zasadą *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*²⁵. Określenie, że komisja rewizyjna kontroluje działalność jednostek pomocniczych, oznacza, iż przy fakultatywnym charakterze powoływania tych struktur przepis ten znajdzie zastosowanie tylko w przypadku powołania jednostek pomocniczych, przez radę gminy. Ustawodawca nie określa, na czym ma polegać działalność kontrolna komisji rewizyjnej. Przepisy rangi statutu gminy²⁶ powinny zawierać regulację szczegółową określającą zakres i formy

²¹ Według W. Kisiela stanowienie wyznacza przyszłe zachowania, a kontrola weryfikuje wcześniejsze czynności. Stanowienie i kontrola to funkcje odrębne merytorycznie, przez co są one wzajemnie komplementarne i równie konieczne, bowiem nie wystarczy ustalać normy, trzeba także sprawdzać ich wykonanie; zob. W. Kisiel, [w:] K. Bandarzewski [et al.], *Komentarz do ustawy...*, s. 202.

²² Ten ostatni artykuł stanowi, że zasady i tryb przeprowadzenia referendum gminnego określa odrębna ustawa.

²³ W. Kisiel wskazuje, że bardziej prawidłowe jest tradycyjne traktowanie komisji rewizyjnej jako wewnętrznego organu gminy – *ibidem*, s. 232. Odmiennie A. Agopszowicz, dla którego komisja rewizyjna jest jedynie aparatem, za pomocą którego rada gminy wykonuje swoje funkcje kontrolne – zob. A. Agopszowicz, [w:] Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Warszawa 1999, s. 175. Podobnie C. Martysz, [w:] R. Cybułska [et al.], *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa–Kraków 2007, s. 164 i nast., oraz Z. Zell, *Kondycja komisji rewizyjnych*, „Wspólnota” 1997, nr 15, s. 23.

²⁴ Dz. U., nr 45, poz. 497 ze zm.

²⁵ A. Szewc wskazuje, że komisja rewizyjna jest organem wewnętrznym rady gminy, *ergo* zakres jej uprawnień nie może wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada gminy upoważniła ją do działania w tym zakresie; zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny...*, s. 184.

²⁶ Zob. art. 18a ust. 4 u.s.g. który stanowi, że zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut rady. Uregulowanie tych zagadnień odrębną uchwałą jest sprzeczne z prawem. Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 12 kwietnia 1999 r., NP. 0915/28/99, OwSS 2000, z. 4, poz. 102, w którym wskazano, że „w świetle art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb

kontroli komisji rewizyjnej również w odniesieniu do jednostek pomocniczych gminy. Ponadto ustawodawca nie wprowadza ograniczenia ustawowego polegającego na wyłączeniu z prac komisji radnego, który jednocześnie pełni funkcję organu monokratycznego w jednostce pomocniczej lub jest członkiem jej organu uchwałodawczego, w przypadku przeprowadzania kontroli w zakresie działalności tejże jednostki. Brak odesłania w przepisach uniemożliwia obligatoryjne zastosowanie instytucji wyłączenia członka organu²⁷. Nie oznacza to, że przepisy statutu gminy i danej jednostki pomocniczej nie mogą wprowadzić ograniczeń w tej materii. Komisja może wyłączyć z udziału w kontroli członka komisji, jeżeli przedmiot kontroli dotyczy praw lub obowiązków tego członka lub jego krewnych. Wyłączenie członka komisji będzie również możliwe ze względu na inne okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności²⁸.

Zaznaczyć należy, że komisja rewizyjna zgodnie z art. 18a ust. 4 u.s.g. nie dysponuje „ustawowym monopolem na czynności kontrolne w imieniu rady gminy”²⁹. Co do zasady, to ona została przez ustawodawcę wyposażona w kompetencje kontrolne, w tym możliwość wykonywania innych zadań zleconych przez radę w przedmiocie kontroli. Jednak uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy³⁰. Stąd wniosek, iż inne komisje mogą również uczestniczyć w procesie kontroli w zakresie swego działania. Z treści art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. wynika, że owa kontrola powinna być sprawowana przez organy gminy, a co za tym idzie zarówno przez radę gmi-

działania komisji rewizyjnej określa statut gminy. Problematyka ta stanowi więc materię statutową, a zatem uregulowanie jej z pominięciem norm statutowych narusza obowiązujące prawo”. Zagadnienia te dotyczyć będą: trybu zlecenia spraw komisji rewizyjnej, wyłączenia członków komisji z konkretnych czynności kontrolnych, ustalania i zatwierdzania planu kontroli prac komisji rewizyjnej, zasad podejmowania uchwał i wyrażania opinii przez komisje, współdziałania komisji rewizyjnej z innymi komisjami, kryteriów kontroli, dokumentowania wyników kontroli, w tym sporządzania protokołów pokontrolnych, przygotowywania sprawozdań z wyników kontroli oraz innych niezbędnych czynności wpływających na funkcjonowanie komisji rewizyjnej, zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samo-rząd gminny...*, s. 189 i nast.; por. też §59-64 uchwały nr XX/329/07 Rady Miasta Rzeszowa z 27 listopada 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Rzeszowa (Dz. Urz. Woj. Podka. z 2008 r., nr 6, poz. 118) oraz §82-93 Statutu Miasta Opola, który stanowi załącznik do uchwały nr XXVI/221/04 Rady Miasta Opola z 26 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opols., nr 23, poz. 674). Por. też §81-104 Statutu Miasta Nowego Sącza, który stanowi załącznik do uchwały Nr XVII/161/2003 Rady Miasta Nowego Sącza z 2 września 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Nowego Sącza (Dz. Urz. Woj. Małop., nr 385, poz. 4109).

²⁷ Por. art. 27 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

²⁸ Por. § 25 ust. 4 uchwały nr VII/72/2003 Rady Miejskiej w Tarnowie z 20 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Tarnowa (Dz. Urz. Woj. Małop., nr 84, poz. 1128); zob. też § 48 uchwały nr XXII/291/08 Rady Gminy Koberzyce z 4 lipca 2008 r. w sprawie statutu sołectwa Magnice (Dz. Urz. Woj. Dolno., nr 227, poz. 2563).

²⁹ W. Kisiel, [w:] K. Bandarzewski [et al.], *Komentarz do ustawy...*, s. 231.

³⁰ Por. art. 18a ust. 4 u.s.g. Por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 1997 r., II SA 44/96, LEX nr 43208; zob. też Z. Zell, *Komisja rewizyjna a pozostałe komisje rady – stosunki wzajemne*, „Wspólnota” 1996, nr 21, s. 17.

ny³¹ (poprzez komisję rewizyjną lub inne komisje), jak i przez wójta (burmistrza, prezydenta). Pozbawienie któregokolwiek z tych organów³² funkcji kontrolnej byłoby działaniem *in fraudem legis*³³. W materii statutowej rada gminy powinna ustalić kompetencje obu tych organów, z uwzględnieniem unormowań ustawowych. Regulacja statutowa gminy³⁴ powinna być w tym aspekcie koherentna z uregulowaniami statutowymi jednostki pomocniczej gminy.

Podkreślić należy, że art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. w zakresie kontroli wprowadza modyfikację art. 15 u.s.g. jako *lex specialis*. Ustawodawca dopuścił możliwość przyznania uprawnień kontrolnych oprócz rady gminy również wójtowi. W praktyce wójt (burmistrz, prezydent) dysponuje uprawnieniami kontrolnymi w przedmiocie gospodarki finansowej jednostki pomocniczej, jak i w sprawie prawidłowości wykorzystania mienia gminy, przekazanego tym jednostkom do zarządzania³⁵. Sądzę, że niewskazanie organów kontroli w statucie jednostki pomocniczej, nawet gdy zakres unormowań określonych w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. uznać należy za obligatoryjny, nie powoduje nieważności takiego aktu. W miejsce tej regulacji znajdzie zastosowanie art. 15 u.s.g.³⁶ W ten sposób przy braku

³¹ Obecnie art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. wyraźnie stanowi o kompetencjach kontrolnych i nadzorczych organów gminy. Jednak wcześniejsze brzmienie tegoż artykułu przyznawało przedmiotowe kompetencje tylko radzie gminy. Ówczesny art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. został zmieniony przez art. 43 pkt 33 ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U., nr 113, poz. 984). Wobec tego statuty jednostek pomocniczych uchwalone przed tą zmianą powinny ulec modyfikacji i wskazywać już radę gminy i wójta jako organy uprawnione do sprawowania kontroli i nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy, z uwzględnieniem jednak ustawowych kompetencji kontrolnych komisji rewizyjnej wynikających z art. 18a ust. 1 u.s.g.

³² W praktyce regulacje statutowe często powierzają kompetencje nadzorcze nad działalnością finansową jednostek pomocniczych skarbnikowi gminy. Sądzę jednak, że powierzenie tych kompetencji w materii statutowej wprost skarbnikowi jest wadliwe, brak jest bowiem unormowań umożliwiających przedmiotową subdelegację kompetencji nadzorczych; por. też Statut Miasta Ostrołęki stanowiący załącznik do uchwały nr 510/LVIII/2006 Rady Miejskiej w Ostrołęce z 29 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ostrołęki (Dz. Urz. Woj. Mazow., nr 162, poz. 6369).

³³ Por. W. Kisiel, [w:] K. Bandarzewski [et al.], *Komentarz do ustawy...*, s. 238, gdzie wskazano, że „skoro komisja rewizyjna ma kontrolować jednostki pomocnicze, to znaczy, że ustawodawca wyklucza zmonopolizowanie przez wójta gminy kontroli gminy wobec jednostek pomocniczych; owa kontrola i nadzór powinny być wykonywane zarówno przez radę gminy, jak i wójta gminy”; por. też P. Chmielnicki, *Kontrola jednostek pomocniczych gminy...*, s. 276. Autor wskazuje, że wykonywanie przez wójta funkcji organu kontroli i nadzoru może mieć charakter jedynie subsydiarny wobec uprawnień rady gminy.

³⁴ W. Kisiel wskazuje, że statut gminy oraz inne uchwały rady gminy mogą zakres obowiązków komisji rewizyjnej jedynie poszerzyć – zob. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 179.

³⁵ Dotyczy to również uprawnień nadzorczych, zob. § 48 ust. 6 i 7 Statutu Miasta Poznania stanowiący załącznik do uchwały nr X/50/IV/2003 Rady Miasta Poznania z 18 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wielk., nr 54, poz. 1014).

³⁶ W. Kisiel wskazuje, że „ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawy szczególne ustalają kompetencje osobno dla rady gminy i osobno dla wójta gminy, a uzupełnieniem (klausulą kompetencyjną na wypadek luki) jest formuła art. 15 ust. 1, tj. domniemanie, że w razie wątpliwości funkcje stanowiące i kontrolne należy przypisać radzie gminy, odpowiednie przepisy szczegółowe mogą się znaleźć w statucie gminy” (W. Kisiel, [w:] K. Bandarzewski [et al.], *Komentarz do ustawy...*, s. 205).

wskazania organów kontroli nad działalnością organów jednostki pomocniczej podmiotem tym zawsze będzie rada gminy.

Przedmiot kontroli

Z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. wynika, że kontrola organów gminy dotyczy działalności organów jednostki pomocniczej. Dyspozycja tego przepisu nie obejmuje np. rady sołeckiej, bowiem nie dysponuje ona przymiotem organu jednostki pomocniczej (o których ustawodawca stanowi w art. 36 ust. 1 u.s.g. oraz art. 37 u.s.g. – przepisy te mają charakter *ius cogentis*). Natomiast w art. 18a ust. 1 u.s.g. kontrola ustawowa wykonywana przez komisję rewizyjną, w imieniu rady gminy, obejmuje całość działalności jednostek pomocniczych, w tym jej organy pomocnicze. Powstaje pytanie, czy użycie przez ustawodawcę w art. 18a ust. 1 u.s.g. szerszego terminu ma znaczenie dla instytucji kontroli w stosunku do jednostek pomocniczych gminy. Sądzę, że ustawodawca pozwolił radzie gminy określić w statucie danej jednostki pomocniczej dowolnie, ale nie swobodnie, zakres i formy kontroli, ograniczając je tylko do działalności organów danej jednostki. Mając na uwadze pozytywne określenie pojęcia „organy jednostki pomocniczej”, jakkolwiek wykładnia ekstensywna w tym przedmiocie jest niedopuszczalna, *ergo* ustawodawca pozostawił poza kontrolą w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. działalność rady sołeckiej i organów pomocniczych jednostek. Nie oznacza to, że działalność tych ostatnich podmiotów (np. komisji i zespołów) nie podlega żadnej kontroli. W świetle art. 18a ust. 1 u.s.g. stwierdzić należy, iż kontrola w stosunku do działalności rady sołeckiej, komisji i zespołów będzie wykonywana przez radę gminy poprzez jej komisję rewizyjną. Tym samym wszystkie aspekty działalności jednostek pomocniczych będą podlegać kontroli przez radę gminy lub wójta.

Zakresy działania jednostek pomocniczych, podlegające kontroli organów gminy, mogą być dla tych ostatnich tożsame lub rozdzielne. W tym ostatnim przypadku w statucie należy wyraźnie wskazać, które z nich podlegają kontroli rady gminy, a które wójtowi. Takie rozgraniczenie jest prawnie dopuszczalne i wskazuje na wszechstronność kontroli. Przy braku wskazania obszarów kontrolnych wyłącznych dla konkretnego organu gminy uznaje się, że wszystkie obszary kontroli są wspólne zarówno dla rady gminy, jak i dla wójta. Może więc się zdarzyć, że ten sam przedmiot kontroli będzie kontrolowany przez oba organy gminy i w związku z tym może dojść do ustalenia odmiennej oceny pokontrolnej. Stąd postulat, by w statucie wskazywać obszary kontroli w sposób rozłączny dla poszczególnych organów gminy, z uwzględnieniem szczególnej roli komisji rewizyjnej.

Zaznaczyć należy, że kontrola wykonywana przez komisję rewizyjną nie jest ograniczona tylko do zadań własnych gminy, lecz obejmuje również zada-

nia tzw. zlecone (obligatoryjne lub fakultatywne)³⁷. Do zadań komisji rewizyjnej należy także zaliczyć kontrolowanie wykonywania uchwał rady gminy na etapie projektu uchwały. Dotyczy to również projektów, które swym zakresem działania obejmować będą problematykę jednostek pomocniczych gminy (projekt uchwały dotyczący np. art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g., art. 39 ust. 4 u.s.g. lub art. 48 u.s.g.), w tym projekt statutu danej jednostki pomocniczej.

Komisja rewizyjna dokonuje kontroli działalności jednostek pomocniczych zgodnie z planem pracy lub na zlecenie – na podstawie uchwały rady gminy zawierającej przedmiot kontroli. Stanowi to podstawę do jej dokonania. Kontrola ta obejmuje również weryfikację upoważnień, *largo* umocowań organów jednostki lub ich przedstawicieli do sprawowania przez nich funkcji lub dokonywania konkretnych czynności w aspekcie ustrojowym, finansowym oraz gospodarki mieniem.

Po przeprowadzeniu kontroli sporządza się protokół³⁸, który w swej zasadniczej części zawiera ustalenia co do stanu faktycznego, wskazanie nieprawidłowości oraz wniosków co do ich przyczyn. Jak podkreśla B. Kumorek, „protokoły z kontroli stanowią podstawę do oceny przez komisję wyników danej kontroli oraz opracowania dla rady sprawozdania z przeprowadzonej kontroli. Sprawozdanie zawiera oficjalne stanowisko komisji dotyczące ustaleń kontroli wraz z wnioskami”³⁹.

Kontrola polega na badaniu i formułowaniu ocen dotyczących prawidłowości działania jednostki pomocniczej. Nie obejmuje ona działań nadzorczych organów gminy nad działalnością jednostek pomocniczych oraz „wydawania wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości («zaleceń pokontrolnych») [...] czy też stosowania sankcji wobec osób winnych zaistnienia tych nieprawidłowości”⁴⁰. Kontrola komisji rewizyjnej nie obejmuje decyzji administracyjnych wydawanych na mocy art. 39 ust. 4 u.s.g., bowiem

³⁷ Zob. M. Józwiak, I. Kopczyńska, *Kontrola wykonywana za pomocą komisji*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji...*, s. 99. Komisja rewizyjna jest organem wewnętrznym rady gminy (por. wyrok NSA z 26 lutego 1997 r., II SA 44/96, LEX nr 43208) i – jak podkreśla J. P. Tarno – pełni funkcje pomocnicze wobec organu stanowiącego, zob. J. P. Tarno, [w:] K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 113. Komisja rewizyjna występuje, jak inne komisje rady, w granicach kontrolnych funkcji i kompetencji rady gminy – nie podlega kontroli tej komisji sama rada, w tym jej przewodniczący, radni oraz pozostałe komisje rady, zob. M. Józwiak, I. Kopczyńska, *op. cit.*, s. 93; W. Kisiel, [w:] K. Bandarzewski [et al.], *Komentarz do ustawy...*, s. 234.

³⁸ Por. § 49-50 Statutu Miasta Ostrołęki stanowiący załącznik do uchwały nr 510/LVIII/2006 Rady Miejskiej w Ostrołęce z 29 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ostrołęki (Dz. Urz. Woj. Mazow., nr 162, poz. 6369), zob. też § 89-92 Statutu Miasta Opola stanowiący załącznik do uchwały nr XXVI/221/04 Rady Miasta Opola z 26 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opols., nr 23, poz. 674).

³⁹ B. Kumorek, *Komisja rewizyjna...*, s. 157.

⁴⁰ A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny...*, s. 183.

przedmiotem wniosków i ocen pokontrolnych⁴¹ nie mogą być ewentualne wady poszczególnych decyzji. Stanowiłoby to wkraczanie w kompetencje organów odwoławczych lub organów nadzoru instancyjnego⁴². Stąd wniosek, iż rola komisji rewizyjnej w stosunku do działalności jednostek pomocniczych nie może wykaczać poza ramy funkcji kontroli.

Reasumując, należy przychylić się do poglądu A. Wiktorowskiej, że kontrola może niekiedy skutecznie skonsumować celowość zastosowania nadzoru, który jakkolwiek możliwy prawnie stanie się bezprzedmiotowy⁴³.

⁴¹ Jak podkreśla J. Jagielski, do środków najczęściej występujących w ramach regulacji prawnych dotyczących instytucji kontrolnych zaliczyć można wnioski pokontrolne, zalecenia pokontrolne, wystąpienia pokontrolne; zob. J. Jagielski, *op. cit.*, s. 35-36.

⁴² Zob. A. Piskorz-Ryń, *Zaległości podatkowe*, „Wspólnota” 2005, nr 13. Por. wyrok NSA z 27 marca 1991 r., I SA 138/91, ONSA 1991, nr 3-4, poz. 55.

⁴³ A. Wiktorowska, *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 72.