

Nadzór i jej kontrola nad działalnością gminy

Dwa tygodnie temu, 27 maja, samorządowcy obchodzili swoje święto – Dzień Samorządu Terytorialnego. Święto to zostało ustanowione w 2000 roku uchwałą Sejmu na pamiątkę pierwszych wyborów samorządowych w 1990 roku. Od tej daty minęło już 21 lat. Tyle właśnie lat liczy reaktywowany w 1990 roku samorząd gminny. Kolejne jednostki samorządu terytorialnego – powiat i województwo samorządowe – zaczęły funkcjonować 9 lat później – od 1 stycznia 1999 roku. Z możliwości rozbudowy samorządu lokalnego na szczebel ponadgminny skorzystano po jesiennych wyborach parlamentarnych w 1997 roku, kiedy to większość parlamentarna uznała potrzebę wprowadzenia trójszczeblowego podziału terytorialnego.

Tematem pracy, przygotowanej na seminarium prowadzonym przez Panią Profesor Elżbietę Urę jest „nadzór nad samorządem gminy i jego kontrola”. Celem było przedstawienie roli nadzoru i kontroli nad działalnością gminy i próba odpowiedzi na pytanie, jak państwo ingeruje w sprawy lokalne poprzez system nadzoru i kontroli. W pracy opierano się przede wszystkim na analizie obowiązujących przepisów prawa w zakresie nadzoru i kontroli oraz wykorzystano szeroki zakres literatury z prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego, samorządu terytorialnego, nadzoru nad samorządem terytorialnym i kontroli administracji publicznej. Zapoznano się także z wieloma orzeczeniami sądowymi z omawianej tematyki.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują na podstawie przepisów *Konstytucji* i ustaw samorządowych. *Konstytucja*, a w szczególności ustawy samorządowe, określają ustrój

samorządu, zakres działania i zadania, organy, mienie, finanse i nadzór nad działalnością gminną, powiatu i województwa.

Państwo, przekazując zadania do wykonania samorządowi terytorialnemu, zastrzegło dla siebie uprawnienia nadzoru. Może on się opierać wyłącznie na kryterium legalności. Gwarantuje to *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, która nie przewiduje żadnych wyjątków. Podobne sformułowania zawiera ustawa o samorządzie gminnym, wskazując, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Konstytucja stanowi także, jakie organy sprawują nadzór nad działalnością gminy. Są nimi:

- Prezes Rady Ministrów,
- wojewodowie,
- a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

W pracy szczegółowo te organy zostały omówione. Ze względu na ograniczony czas prezentacji, przedstawię je w dużym skrócie.

Prezes Rady Ministrów jest ekstraordynaryjnym organem nadzoru. Środki nadzoru, które mu przysługują to przede wszystkim środki *ad personam*, do których należą:

- wnioskowanie do Sejmu o rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego,
- odwołanie organu wykonawczego,
- zawieszenie organów samorządu i ustanowienie zarządu komisarycznego.

Odwołanie organu wykonawczego następuje w przypadku, gdy organ rażąco narusza *Konstytucję* lub ustawy, natomiast zawieszenie organów następuje w sytuacji nie rokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.

Zastosowanie przez Prezesa Rady Ministrów wymienionych środków nadaje postępowaniu nadzorcemu wyjątkowy charakter. Ponieważ działalność nadzorcza Prezesa Rady Ministrów dotyczy przede wszystkim struktury organów samorządu, to usta-

wodawca pozostawił mu szereg możliwości ingerencji zależnych od jego oceny działania organów gminy. Jednak ingerencja nadzorcza Prezesa Rady Ministrów wymaga współpracy z innymi organami, gdyż niektóre środki nadzorcze przyznane mu przez prawo, uruchamia na wniosek bądź wojewody, bądź ministra do spraw administracji publicznej. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone w związku z drastycznością przysługujących mu środków nadzorczych.

Na zastosowane środki nadzorcze, w szczególności odwołanie wójta czy zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego, służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Podstawą wniesienia skargi może być naruszenie zasady samodzielności gminy przez działania nadzorcze Prezesa Rady Ministrów.

Najistotniejszym organem nadzoru w stosunku do samorządu gminy jest wojewoda, który jako przedstawiciel rządu w terenie posiada szereg uprawnień, pozwalających na reagowanie w przypadku łamania prawa przez organy samorządu terytorialnego. Posiada on prawo interwencji w zakresie nadzoru bieżącego, związanego bezpośrednio ze stanowieniem aktów przez organy gminy.

W odniesieniu do działalności organów samorządu terytorialnego wojewoda:

- sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a także
- kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej.

W zakresie kontroli uprawnienie wojewody zostało poszerzone o kryteria: legalności, gospodarności i rzetelności.

Środki nadzorcze, jakimi dysponuje wojewoda wobec samorządu to:

- stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części,
- wstrzymanie wykonania uchwały,
- wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda może również żądać niezbędnych informacji i uczestniczyć w posiedzeniach organów.

Kolejnym organem nadzoru nad działalnością gminy są regionalne izby obrachunkowe, które sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych.

Działalność nadzorcza RIO obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego oraz udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji,
- podatków i opłat lokalnych,
- absolutorium,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Podobnie jak w przypadku wojewody, organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek przekazać podjęte uchwały w terminie 7 dni.

Regionalna izba obrachunkowa w zakresie rozstrzygnięć nadzorczych może:

- stwierdzić nieważność uchwały w całości lub w części,
- wskazać, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa,
- a w przypadku niepodjęcia przez radę gminy uchwały budżetowej do 31 stycznia roku budżetowego – ustalić budżet do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych obowiązkowych i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W pracy została również zwrócona uwaga na uprawnienie nadzorcze Sejmu. Jest to uprawnienie szczególne, gdyż choć nie jest to organ nadzoru wymieniony wprost w *Konstytucji*, to jednak *Konstytucja* przyznaje Sejmowi pewne uprawnienia o charakterze nadzorczym. Sejm dysponuje najbardziej represyjnym środkiem nadzoru *ad personam*, jakim jest możliwość rozwiązania organu

stanowiącego gminy, jeżeli organ ten rażąco narusza *Konstytucję* lub ustawy. Sejm w tej sprawie podejmuje uchwałę, która nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Poza nadzorem, jako możliwością władczej ingerencji w wykonywanie zadań samorządu, ustawodawca przyznał określonym podmiotom prawo kontroli. W pracy zaprezentowano tylko te organy kontroli, które wymienia *Konstytucja RP*. Są nimi:

- sądy administracyjne,
- Najwyższa Izba Kontroli,
- Rzecznik Praw Obywatelskich.

Sądy administracyjne odgrywają szczególną rolę w strukturze organów państwa, są bowiem instytucją gwarantującą zabezpieczenie kompetencji gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych przed bezprawną ingerencją ze strony organów nadzoru. Podstawowym instrumentem chroniącym interesy gminy jest skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia organu nadzoru lub inne jego działania naruszające prawo, wniesiona do sądu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wśród form i rodzajów kontroli administracji szczególne znaczenie ma kontrola prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jest to instytucja ustanowiona dla potrzeb sprawdzania i oceniająca działalność administracji publicznej. Jeżeli chodzi o kontrolę organów samorządu terytorialnego, to jest nią objęty cały system administracji i gospodarki samorządowej na podstawie trzech kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności – nie ma tu zastosowania kryterium celowości.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest typowym organem kontroli, bowiem podstawowym zadaniem RPO jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w *Konstytucji* oraz w innych aktach normatywnych. Z punktu widzenia kontroli administracji najistotniejsze są kompetencje RPO, które może on realizować po wyjaśnieniu sprawy. RPO ma możliwość zwrócenia się do organu nadrzędnego nad organem kontrolowanym z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa, a więc np. środków nadzoru. Instytucja RPO jest w demo-

kratycznym państwie bardzo potrzebna. Prosty sposób przyjmowania i rozpatrywania skarg obywateli oraz przychylność środków społecznego przekazu czynią z Rzecznika instytucję o wysokich notowaniach.

Ze względu na duże znaczenie w zakresie kontroli omówiono także działalność Samorządowego Kolegium Odwoławczego jako organu *quasi*-sądowego. Podstawowym zadaniem SKO jest sprawowanie szeroko pojętej kontroli instancyjnej oraz nadzoru poza-instancyjnego nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, załatwianych w drodze decyzji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Pozycja ustrojowa oraz katalog kompetencji SKO uprawnia do postawienia tezy, że są one organami administracji o wyjątkowym charakterze, ponieważ łączą w sobie cechy charakterystyczne dla różnego rodzaju organów administracyjnych oraz sądowych.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że gmina samorządowa ugruntowała swoją pozycję w porządku prawnym III Rzeczypospolitej i w świadomości obywateli. Samorząd gminy dojrzał także do sprawowania władzy, jaką otrzymał w ramach decentralizacji i doskonale używa jej w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty, a organy nadzoru i kontroli posiadają wystarczające kompetencje do sprawowania swojej funkcji. Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu, wykonująca zadania publiczne niezastrzeżone na rzecz innych organów, wyposażona została również w instrumenty prawne, zapewniające możliwość dochodzenia zaprzestania naruszeń kompetencji w wyniku ingerencji nadzorczej. Porządek państwowy, do którego przyczyniają się również gminy, jest gwarantowany przez organy nadzoru nad działalnością gmin, jednak nadzór ten nie powinien w żaden sposób ograniczać samodzielności i samorządności gmin, gdyż miarą pozycji samorządu w państwie jest właśnie jego samodzielność i samorządność.