

Kontrola wewnętrzna w gminie

dr Jarosław Dolny

Wstęp

Wydaje się, że maksyma *trust but verify* powinna mieć zastosowanie w wielu aspektach życia społecznego, a zatem również w działalności państwa. Istnienie kontroli w demokratycznym państwie prawa jest przecież niezbędne, gdyż służy ulepszaniu funkcjonowania administracji publicznej, w tym administracji samorządowej. Administracja ta musi ciągle podążać za zmieniającymi się standardami i właśnie kontrola może jej w tym pomóc. Rolą kontroli jest bowiem porównywanie istniejącego stanu ze stanem pożądanym, czyli weryfikowanie, czy nie doszło do jakichś odstępstw od przyjętych reguł. W niniejszym komentarzu podjąłem się analizy zagadnienia kontroli wewnętrznej w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie gminy. Na potrzeby opracowania przyjąłem definicję kontroli wewnętrznej jako ogółu czynności kontrolnych dokonywanych w ramach jednostki samorządu terytorialnego (gminy), bez udziału kontrolerów pochodzących z innych zewnętrznych instytucji. Problematyka ta została ujęta na dwóch poziomach rozważań. Pierwszy obszar odnosi się do relacji rady gminy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ale również do gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W tym aspekcie uwzględniłem nie tylko uprawnienia kontrolne organu jako całości, lecz także działalność komisji rewizyjnej oraz indywidualne kompetencje radnych o charakterze kontrolnym. Jeśli zaś chodzi o drugą płaszczyznę, to odnosi się ona do relacji organu wykonawczego gminy do swojego aparatu pomocniczego, czyli pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Przedmiotem szczególnej uwagi uczyniłem tzw. kontrolę instytucjonalną (zwaną też zinstytucjonalizowaną), czyli sprawowaną przez specjalnie powołany do tego aparat kontrolny, np. w postaci komórki organizacyjnej danej jednostki (wydziału kontroli wewnętrznej urzędu, referatu kontroli itp.) czy stanowiska pracy. Od takiej kontroli należy odróżnić kontrolę funkcjonalną, wykonywaną na bieżąco w trakcie zarządzania daną jednostką czy określonym zespołem pracowników.

Podstawowe pojęcia i podziały

Szczegółowe rozważania warto rozpocząć od wyjaśnienia podstawowych definicji. Co w ogóle oznacza termin „kontrola”? Przez to pojęcie należy rozumieć czynności zmierzające do ustalania faktycznego stanu rzeczy, połączone z porównaniem stanu istniejącego ze stanem planowanym.

Termin „kontrola” pojawia się niekiedy wraz z pojęciem nadzoru. Czym się zatem różnią te terminy? Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN „kontrola” to „sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”; „nadzór nad kimś lub nad czymś”; „instytucja lub osoba sprawująca nad czymś nadzór”. Według tego

samego słownika „nadzór” to „kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś”; „komórka organizacyjna instytucji nadzorująca kogoś lub coś; też: personel nadzorujący”. Wobec tego na poziomie języka polskiego pojęcia te wydają się zbieżne. Jednakże na gruncie prawniczym jest nieco inaczej – na ogół przyjmuje się, że nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli. Obejmuje on nie tylko możliwość sprawdzania czy oceniania innego podmiotu, lecz także stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność.

Systematykę kontroli rozpocząłbym od rozróżnienia kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. Ta pierwsza wykonywana jest przez uprawnione podmioty umiejscowione poza aparatem jednostki kontrolowanej, wewnętrzna zaś – przeciwnie – przez osoby wchodzące w skład tej jednostki. Wśród przykładowych podmiotów kontroli zewnętrznej można wymienić m.in. Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), regionalne izby obrachunkowe czy Państwową Inspekcję Pracy. Należy jednak zaznaczyć, że rozróżnienie kontroli zewnętrznej i wewnętrznej nie jest do końca miarodajne. Ten sam organ może być bowiem oceniany jako organ kontroli zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej – w zależności od tego, w jakiej relacji znajdują się do siebie kontrolowany i kontrolujący. Przykładem tego może być kontrola wykonywana przez komisję rewizyjną w urzędzie gminy. Dla pracowników urzędu będzie to kontrola zewnętrzna, dla kontrolujących zaś – wewnętrzna, gdyż odbywa się w strukturze gminy. W każdym razie w niniejszym komentarzu – jak wskazałem we wprowadzeniu – przyjąłem szeroką definicję kontroli wewnętrznej. Można ją podzielić na instytucjonalną i funkcjonalną, a wyjaśnienie tych pojęć również zawarłem we wprowadzeniu. Warto dodać, że kontrolowanie wewnątrz struktury, którą się zarządza, jest nieodzownym elementem zarządzania (kierowania, administrowania). Tak więc kontrolę wewnętrzną należy uznać za narzędzie do sprawnego zarządzania. Tym samym kontroli tej nie można rozpatrywać w oderwaniu od problematyki zarządzania jednostką.

Inny podział kontroli, odnoszący się do kontroli instytucjonalnej, to rozróżnienie kontroli zaplanowanych, czyli podejmowanych i prowadzonych według założonego planu kontroli, oraz kontroli doraźnych – wykonywanych ad hoc, czyli realizowanych poza planem kontroli, inspirowanych często konkretnymi okolicznościami.

Można wyróżnić też kontrolę nieograniczoną, tzw. zupełną, oraz kontrolę ograniczoną, czyli fragmentaryczną. Ta druga dotyczy określonego zagadnienia, np. terminowości w załatwianiu wniosków o dostęp do informacji publicznej. Ponadto rozróżniamy kontrolę bezpośrednią i pośrednią. Pierwsza polega na zapoznawaniu się przez kontrolującego z działalnością obszaru kontrolowanego drogą bezpośredniego sprawdzenia działalności i efektów. Pośrednia zaś ma na celu sprawdzenie i ocenę obszaru kontrolowanego na podstawie analizy raportów i sprawozdań dostarczonych przez jednostkę (komórkę) kontrolowaną.

Funkcja kontrolna rady gminy

Ogólne założenia

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Rozwinięcie tej reguły – w zakresie funkcji kontrolnej – znajduje się w art. 18a ust. 1 tej ustawy. Wskazano tam, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Uprawnienia kontrolne mogą przysługiwać również innym komisjom powoływanym przez radę gminy. Kontrola rady gminy może być zatem wykonywana bezpośrednio przez ten

organ lub za pośrednictwem organów wewnętrznych rady, tj. przez komisję rewizyjną czy przez inne komisje . Nie można też wykluczyć postanowień statutowych, które przyznawałyby możliwość podjęcia działań kontrolnych przez radnych indywidualnie . Niezależnie od tego radnym przysługują pewne samodzielne ustawowe kompetencje kontrolne.

Zakres kontroli rady gminy

Zakres kontroli rady gminy obejmuje całość działań wójta (np. sposób wykonywania uchwał, realizację inwestycji czy obrót mieniem komunalnym), z wyjątkiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej załatwianych zazwyczaj w formie decyzji administracyjnych . Zasada ta jest zrozumiała, gdyż zasadniczo rozstrzygnięcia w tych sprawach mogą być weryfikowane na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (za pomocą np. odwołania) i następnie przez sądy administracyjne.

Wskazane ograniczenie dotyczy również gminnych jednostek organizacyjnych , gdyż rada gminy może upoważnić organy tych jednostek do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej . Do gminnych jednostek organizacyjnych można zaliczyć wszystkie te podmioty, za pomocą których gmina wykonuje swoje zadania, m.in. urząd gminy, jednostki budżetowe czy zakłady administracyjne . Na tym tle pojawia się wątpliwość co do działalności spółek komunalnych . W tej kwestii występuje rozbieżność w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r. (II SA/OI 433/15), wskazano, że: „[ż]aden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych do bezpośredniego ingerowania w działalność spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw”. W myśl zaś wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r. (I OSK 657/19): „Spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania (utworzenia) jest realizacja określonych zadań gminy, a nie przynoszenie zysku. Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku do wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania. Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu «gminnych jednostek organizacyjnych», pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną” .

Kontrola rady gminy obejmuje również jednostki pomocnicze gminy. Jednostkę pomocniczą (np. sołectwo, dzielnicę, osiedle) tworzy organ stanowiący gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, a zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia takiej jednostki określa statut gminy . Jeśli zaś chodzi o organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, to określa je rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami . Statut ten reguluje m.in. zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów tej jednostki . Kontrola nad takimi jednostkami może obejmować w szczególności takie sprawy, jak gospodarowanie środkami finansowymi czy wykonywanie zadań przekazanych do realizacji .

Kontrola rady gminy jako całości

Organ kontrolny wykonuje swoją funkcję in pleno w szczególności poprzez:

- 1) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium z jego wykonania (komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi, przy czym wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową) ;
- 2) przyjmowanie sprawozdań z działalności organu wykonawczego ;
- 3) rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz udzielenie (bądź nieudzielenie) wójtowi wotum zaufania z tego tytułu (wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy, a po zakończeniu debaty nad tym raportem rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania) ;
- 4) rozpatrywanie, zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. , skarg na działalność wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych .

Komisja rewizyjna

Komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie narzędziem kontroli (organem wewnętrznym, aparatem pomocniczym) rady gminy, za pomocą którego rada ta wykonuje swoje uprawnienia kontrolne . Zakres uprawnień kontrolnych tej komisji jest zatem pochodną kompetencji kontrolnych samej rady. Tym samym komisja rewizyjna nie może mieć więcej prerogatyw kontrolnych niż ma sama rada gminy . Co ważne, komisja ta nie ma własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz, gdyż jej rola jest służebna wobec wskazanej rady – ogranicza się przede wszystkim do wykonania czynności kontrolnych oraz dokonania ustaleń w tym zakresie. Natomiast przyjęcie tych ustaleń, tj. przesądzenie, że ustalenia takie są prawidłowe i ostateczne, należy zawsze do rady gminy .

Jednakże komentowana komisja posiada pewne szczególne uprawnienia, które przysługują wyłącznie temu podmiotowi . Otóż komisja ta opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi, przy czym wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową . Omawiane gremium wyraża też opinię w zakresie wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie mu wotum zaufania .

Powołanie komisji rewizyjnej następuje w drodze uchwały rady gminy, w wyniku przeprowadzonego głosowania . Należy zaznaczyć, że powołanie tej komisji, podobnie jak komisji skarg, wniosków i petycji, ma charakter obligatoryjny . W skład komisji rewizyjnej mają wchodzić radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy . Ustawodawca założył zatem, że w omawianej komisji winna występować równowaga polityczna. W przypadku, gdy zgłoszony przez dany klub radnych kandydat do komisji rewizyjnej nie uzyskał wymaganej większości głosów, klub ten powinien zgłosić kandydaturę innego przedstawiciela. Jeżeli jednak klub odmawia wskazania takiego reprezentanta, to nie można skutecznie zarzucić radzie, że podjęła uchwałę w sprawie powołania składu rady z naruszeniem art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym .

Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej ma określać statut gminy. Obowiązek taki nie dotyczy innych komisji (z wyjątkiem komisji skarg, wniosków i petycji), mimo że one również mogą pełnić funkcje kontrolne. Statut powinien regulować procedurę inicjowania kontroli, zasady dokonywania kontroli oraz sposób postępowania z ustaleniami kontrolnymi. Warto przy tym posłużyć się regulacją Statutu Miasta Krakowa, w którym stwierdzono, że Komisji Rewizyjnej powierza się m.in. kontrolę legalności, rzetelności, celowości i gospodarności działalności Prezydenta, podporządkowanych mu jednostek oraz jednostek pomocniczych gminy.

Omawiana komisja powinna posiadać plan pracy zatwierdzony przez organ stanowiący, a projekt tego planu winien być opracowany przez przewodniczącego komisji i uzyskać aprobatę tej komisji.

Indywidualne uprawnienia radnego

Interpelacje i zapytania

W sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Środki te stanowią formę kontroli organu wykonawczego i przysługują radnym na podstawie ustawy. Interpelacja radnego to środek interwencyjno-kontrolny, w którym radny domaga się informacji lub podjęcia określonego działania, przy czym dotyczy on zadań i kompetencji gminy oraz ma dla niej istotne znaczenie. Wystąpienie to powinno zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jego przedmiotem oraz wynikające z niego pytania. Interpelacja ma być składana na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje ją niezwłocznie wójtowi. Pojęcie „niezwłocznie” należy rozumieć jako „bez nieuzasadnionej zwłoki”, czyli bez zbędnych czynności czy przeszkód. Wójt – lub osoba przez niego wyznaczona – jest zobowiązany udzielić odpowiedzi na interpelację na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji. Udzielenie odpowiedzi oznacza sporządzenie dokumentu i jego przesłanie, a nie doręczenie adresatowi, przy czym nie przewidziano możliwości przedłużenia wskazanego terminu. Jeśli chodzi o zapytania, to składa się je w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Zapytanie dotyczy zagadnień mniejszej wagi, podczas gdy interpelacja – jak wskazano – odnosi się do spraw zasadniczych dla gminy. W tej kwestii mogą jednak pojawić się wątpliwości, co jest „istotną sprawą dla gminy”, a co jest „aktualnym problemem gminy”. Granica między tymi środkami nie jest zatem precyzyjnie określona. Pozostałe kwestie dotyczące zapytań uregulowane są w taki sam sposób jak w przypadku interpelacji. Należy dodać, że treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Uprawnienia informacyjne

Poza powyższymi uprawnieniami kontrolnymi radnemu gminy przysługują także uprawnienia informacyjne. W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych oraz zakładów,

przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej . Ustawodawca nie wskazał konkretnych sposobów realizacji tych uprawnień, można więc przyjąć, że pozostawiono to uznaniu samego radnego .

Konsekwencje nierealizowania uprawnień radnych

Odmowa udostępnienia radnemu żadnych materiałów i informacji może nastąpić tylko wówczas, gdy zobowiązany podmiot wykaże, że ich ujawnienie (udostępnienie) narusza dobra osobiste lub tajemnicę prawnie chronioną . Ustawodawca nie przewidział wyraźnie sankcji za odmowę realizacji wskazanych uprawnień radnych. Dotyczy to również prawa do składania interpelacji i zapytań. Nie oznacza to, że organ wykonawczy nie będzie mógł z tego tytułu, nawet potencjalnie, ponieść żadnych konsekwencji. Istnieje bowiem możliwość podjęcia działań dyscyplinujących przez organ nadzoru stosownie do art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym lub też działania wójta mogą podlegać negatywnej ocenie w procedurze udzielania mu wotum zaufania. W każdym razie odmowa realizacji uprawnienia informacyjnego nie została poddana kognicji sądów administracyjnych . Kognicji tej nie podlegają również tryb ani wynik rozpoznania interpelacji lub zapytań radnych .

Skargi, wnioski i petycje

Radny, tak jak każdy podmiot, ma prawo wnosić skargi wnioski i petycje, o czym stanowi art. 63 Konstytucji RP . Prawo to ma służyć kontrolowaniu władzy . Nie można zatem wykluczyć sytuacji, że konkretne wystąpienie będzie podlegało rozpatrzeniu równoległe przez komisję skarg, wniosków i petycji oraz komisję rewizyjną . Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw . Przedmiotem zaś wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności . Jeżeli chodzi o petycję, to jej przedmiotem może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji . Skarga czy wniosek powinny być co do zasady załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca . Radni, którzy wnieśli skargę (wniosek) we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę (wniosek) innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia tego wystąpienia, a gdy jego załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi (wniosku), najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jej (jego) wniesienia albo przekazania . Radny, korzystając ze skargi lub wniosku, ma zatem uprzywilejowaną pozycję co do terminu uzyskania informacji o sposobie załatwienia tego wystąpienia albo o stanie jego rozpatrzenia.

Dostęp do informacji publicznej

Radny, niezależnie od funkcji publicznej, którą sprawuje, ma prawo do formułowania swoich indywidualnych wniosków w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Społeczna rola radnego wymaga bowiem wiedzy na temat spraw gminy, której poszerzenie in pleno może niekiedy nie być możliwe z racji uwarunkowań politycznych, jakie zachodzą w radzie. Należy jednak zaznaczyć, że z samego faktu bycia radnym nie wynikają dla tej osoby żadne dodatkowe uprawnienia w tym względzie.

Kontrola organu wykonawczego gminy

Kontrola zarządcza

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 68 i nast. stanowi o kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Kontrola ta stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Wszelkie więc czynności służące realizacji zadań danej jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy zostaną uznane za działania podejmowane w ramach systemu kontroli zarządczej. Do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego i kierownika jednostki należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Odbywa się to przede wszystkim przez wykonywaną na bieżąco kontrolę funkcjonalną, o której była mowa we wprowadzeniu. Jednakże kontrola zarządcza może być realizowana także przez stworzenie i działanie instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. Struktura takiej kontroli bywa zróżnicowana, gdyż może to być np. wydział urzędu, zespół czy stanowisko pracy, podporządkowane najczęściej bezpośrednio kierownikowi jednostki. Posługując się przykładem Urzędu Miasta Krakowa, należy stwierdzić, że w strukturze tego urzędu funkcjonuje Centrum Audytu i Kontroli Analitycznej, podległe bezpośredniemu nadzorowi Prezydenta Miasta Krakowa. W ramach tego Centrum działają m.in. Referat Kontroli Organizacyjno-Prawnej i Referat Kontroli Finansowej. Wcześniej te referaty umiejscowione były w Wydziale Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia. Co istotne, w strukturze tego wydziału funkcjonował również Referat Skarg i Wniosków. Można więc przyjąć, że rozpatrywanie tych wystąpień traktowane było jako forma kontroli wewnętrznej urzędu.

Audyt wewnętrzny

Od kontroli wewnętrznej należy odróżnić audyt wewnętrzny, uregulowany w dziale VI ustawy o finansach publicznych. Wskazany audyt jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Audyt ten w szczególności monitoruje i ewaluuje system kontroli wewnętrznej oraz weryfikuje skuteczność mechanizmów kontrolnych. Szczegółowe zagadnienia dotyczące audytu nie są objęte przedmiotem niniejszego opracowania.

Przykład kontroli w administracji rządowej

W odniesieniu do administracji rządowej procedura kontroli instytucjonalnej uregulowana została w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Warto przytoczyć tę regulację w kontekście samorządu terytorialnego, aby zobrazować pewien standard kontroli. W myśl tej ustawy kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Konstytucja RP przewiduje takie same kryteria kontroli dla NIK wobec organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Legalność to inaczej zgodność z prawem. Celowość obejmuje zaś ocenę działalności podmiotu pod względem stopnia, w jakim realizowane są cele, oraz tego, czy takie cele są pożyteczne, racjonalne oraz czy przynoszą pożądane rezultaty. Rzetelność dotyczy oceny działań w zakresie należytej staranności utrzymywania standardów, reguł oraz parametrów w wykonywanych zadaniach. Natomiast kontrola sprawowana z punktu widzenia gospodarności ma ustalić, czy podmiot kontrolowany dysponuje środkami finansowymi oraz materialnymi przeznaczonymi do wykonywania działalności w sposób optymalny. Inaczej mówiąc, przez kryterium gospodarności rozumie się oszczędne oraz wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach.

Ustawa o kontroli w administracji rządowej przewiduje kontrolę zarówno w trybie zwykłym, jak i uproszczonym. Kontrola może być prowadzona zgodnie z okresowym planem kontroli (kontrola planowana) bądź poza nim (kontrola doraźna). Przeprowadza ją pracownik jednostki kontrolującej (kontroler) na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia kierownika jednostki kontrolującej. Kontroler ustala stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych podczas kontroli, m.in. dokumentów, rzeczy, oględzin czy wyjaśnień. Dokonane w trakcie kontroli ustalenia oraz oceny należy następnie opisać w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Kierownik jednostki kontrolowanej może kwestionować zawarte tam informacje, ponieważ ma prawo do zgłoszenia, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego. W przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń albo nieuwzględnienia wszystkich zastrzeżeń sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia. Jeśli zaś chodzi o kontrolę w trybie uproszczonym, to kończy się ona sporządzeniem sprawozdania z kontroli, zawierającego opis ustalonego stanu faktycznego oraz jego ocenę, a także, w razie potrzeby, zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej. Sprawozdanie podpisuje kierownik jednostki kontrolującej.

Przykład kontroli instytucjonalnej w Gminie Miejskiej Kraków

W odniesieniu do samorządu terytorialnego nie występuje w obrocie prawnym analogiczna ustawa o kontroli wewnętrznej. Czynności kontrolne wykonywane przez instytucjonalną kontrolę wewnętrzną – usytuowaną w strukturze urzędu jednostki samorządowej – uregulowane są zatem wewnętrznym aktem. W Gminie Miejskiej Kraków obowiązuje Regulamin kontroli wewnętrznej, który aktualnie stanowi Załącznik do zarządzenia nr 3188/2024 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2024 r. W regulaminie tym wyraźnie wskazano, że kontrola wewnętrzna stanowi element kontroli zarządczej. Akt ten rozróżnia kontrole planowe i doraźne, przy czym te pierwsze są przeprowadzane na podstawie rocznego planu kontroli, który jest przedkładany Prezydentowi Miasta Krakowa do zatwierdzenia. Przeprowadzanie

kontroli wewnętrznych powierzono pracownikom Referatu Kontroli Organizacyjno-Prawnej oraz Referatu Kontroli Finansowej Centrum Audytu i Kontroli Analitycznej Urzędu Miasta Krakowa .

Wskazana kontrola wewnętrzna ma być wykonywana w:

- 1) komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa;
- 2) miejskich jednostkach organizacyjnych;
- 3) spółkach, na które Gmina Miejska Kraków wywiera decydujący bezpośredni wpływ na podstawie uprawnień wynikających z jej mienia lub upoważnienia udzielonego jej przez uprawniony podmiot;
- 4) innych podmiotach wydatkujących środki finansowe przekazywane przez Gminę Miejską Kraków na realizację zadań publicznych .

Podstawą prawną kontroli w Urzędzie Miasta Krakowa i w miejskich jednostkach organizacyjnych są przede wszystkim przepisy art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiące, że kierownikiem urzędu jest wójt, który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Kontrola w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością odbywa się po uzyskaniu zgody zgromadzenia wspólników, przy jednoczesnym zobowiązaniu organów spółki do ścisłego współdziałania z kontrolującymi . Natomiast kontrola w spółkach akcyjnych ma się odbywać na podstawie zgody i za pośrednictwem rady nadzorczej, w trybie realizacji uprawnień rady nadzorczej określonych w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych , w celu uzyskania stosownych informacji, dokumentów, sprawozdań lub wyjaśnień i udostępnienia ich kontrolującemu .

Kontrolę przeprowadza kontrolujący na podstawie imiennego upoważnienia, określającego jednostkę kontrolowaną, przedmiotowy zakres oraz okres objęty kontrolą i przewidywany czas jej trwania . Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych kontrolujący przedstawia kierownikowi jednostki kontrolowanej upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz legitymację służbową i dokonuje wpisu w ewidencji kontroli, jeżeli jest ona prowadzona przez jednostkę kontrolowaną . Właściwe postępowanie kontrolne prowadzone jest zasadniczo w miejscu i w czasie wykonywania zadań jednostki kontrolowanej adekwatnie do przedmiotu kontroli . Następnie kontrolujący przedstawia wyniki przeprowadzonej kontroli w protokole kontroli . Jednakże kierownik jednostki kontrolowanej może kwestionować ustalenia zawarte w protokole, gdyż przysługuje mu prawo zgłoszenia, przed podpisaniem protokołu kontroli, umotywowanych zastrzeżeń do Zastępcy Dyrektora ds. Kontroli . O sposobie rozpatrzenia tych zastrzeżeń wskazany Zastępca Dyrektora powiadamia na piśmie kierownika jednostki kontrolowanej, a w razie uwzględnienia zastrzeżeń przesyła wykaz zmian do protokołu . Kierownik jednostki kontrolowanej może także odmówić podpisania protokołu kontroli, składając w terminie 5 dni od dnia jego otrzymania pisemne wyjaśnienie tej odmowy wraz z jednym egzemplarzem protokołu kontroli . Co istotne, odmowa podpisania protokołu nie stanowi przeszkody do prowadzenia postępowania pokontrolnego . Zastępca Dyrektora ds. Kontroli po zakończeniu postępowania kontrolnego przekazuje Prezydentowi Miasta Krakowa projekt wystąpienia pokontrolnego, sporządzonego na podstawie ustaleń zawartych w protokole kontroli . Zalecenia pokontrolne zawarte w podpisanym przez Prezydenta Miasta Krakowa wystąpieniu pokontrolnym są poleceniami służbowymi , a treść tego wystąpienia podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej . Warto dodać, że wskazany Regulamin przewiduje również postępowanie kontrolne uproszczone – w sprawach charakteryzujących się nieskomplikowanym stanem faktycznym i prawnym . Wyniki uproszczonego postępowania kontrolnego kontrolujący przedstawia w raporcie, a nie w protokole kontroli .

Skargi

Za formę kontroli wewnętrznej w urzędzie i samorządowych jednostkach organizacyjnych należy uznać także rozpatrywanie skarg z art. 63 Konstytucji RP. Co warto podkreślić, instytucja skarg i wniosków jest formą kontroli społecznej. Wójt, jako kierownik urzędu gminy, rozpatruje skargi dotyczące działalności swoich pracowników. Na skutek tego uzyskuje wiedzę o ewentualnych nieprawidłowościach w jego aparacie pomocniczym i może podjąć stosowne działania naprawcze. Podobnie wygląda sytuacja z kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych, którzy w konsekwencji wystąpień poszerzają wiedzę o działaniach swoich podwładnych i tym samym o funkcjonowaniu podległej jednostki.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że kontrola wewnętrzna odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego (gminy). Pozwala ona zachować radzie gminy wpływ na działalność organu wykonawczego, a temu organowi sprawnie zarządzać podległym aparatem. W niniejszym komentarzu przedstawiłem dwa poziomy działalności kontroli wewnętrznej w gminie. Jeśli chodzi o pierwszy aspekt, to należy zauważyć, że rada gminy, jako organ kontrolny, może wykonywać swoje czynności in pleno, przez komisje gminne, zwłaszcza komisję rewizyjną, oraz na skutek indywidualnych czynności poszczególnych radnych. W odniesieniu do drugiej płaszczyzny należy zauważyć, że wójt ma obowiązek realizować kontrolę zarządczą i może się to odbywać także przez ustanowienie i działanie instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. Przykładem tego jest funkcjonująca w Urzędzie Miasta Krakowa komórka organizacyjna o nazwie Centrum Audytu i Kontroli Analitycznej.

Rekomendacje dla ustawodawcy

W pierwszej kolejności chciałbym sformułować postulat de lege ferenda w zakresie kontroli rady gminy nad spółkami gminnymi. Jak wskazano, występuje spór w orzecznictwie, czy taka kontrola jest dopuszczalna. Wobec tego zasadna jest ingerencja ustawodawcy w tym względzie i wyraźne uregulowanie tej kwestii. Pozwoliłoby to rozwiązać wątpliwości w tym zakresie i tym samym usprawnić kontrolę rady gminy. W mojej ocenie uzasadnione jest, aby takie spółki były objęte kontrolą. Rada gminy powinna posiadać kompetencje kontrolne w stosunku do wszystkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje swoje zadania. Co więcej, uprawnienia informacyjne radnych z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym odnoszą się m.in. do spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych czy gminnych osób prawnych. Skoro więc radni posiadają uprawnienia w odniesieniu do tych podmiotów, to rada gminy również powinna mieć kompetencje kontrolne w tym obszarze. Przechodząc płynnie do uprawnień radnych z art. 24 powyższej ustawy, uważam, że przepisy w tej kwestii mogłyby zostać doprecyzowane. Otóż ustawodawca nie przewidział wyrażnej sankcji za odmowę realizacji uprawnień informacyjnych radnych oraz za nieudzielenie (bądź nieterminowe udzielenie) odpowiedzi na interpelację i zapytanie. Co prawda, w obecnym porządku prawnym można tej sankcji poszukiwać w możliwości podjęcia działań dyscyplinujących przez organ nadzoru lub w negatywnej ocenie w procedurze udzielania wójtowi wotum zaufania, jednakże są to środki o charakterze ogólnym. Wprowadzenie przez ustawodawcę określonych restrykcji za wskazane naruszenia

wzmocniłoby gwarancje praw radnych i uczyniłoby ich działania bardziej efektywnymi. Należy również rozważyć ustawowe uregulowanie kontroli wewnętrznej w administracji samorządowej, na wzór kontroli w administracji rządowej. Odnosiłoby się to zarówno do kontroli wykonywanej przez komisję rewizyjną, jak i realizowanej przez instytucjonalną kontrolę wewnętrzną organu wykonawczego. Tym samym zostałby określony powszechny standard kontroli wewnętrznej dla całego kraju. Byłby to swego rodzaju drogowskaz dla kontrolerów, jak również twórców regulacji statutowej i wewnętrznej, w której nadal byłyby zawarte szczegółowe rozwiązania kontrolne.

Rekomendacje dla środowiska samorządowego

Jak przedstawiono, komisja rewizyjna odgrywa szczególną rolę w radzie gminy. Toteż zasadne jest, aby osoby tworzące tę komisję były odpowiednio fachowo przygotowane. Wydaje się, że powinny to być osoby mające wykształcenie prawnicze, administracyjne lub inne przydatne do kontroli oraz stosowne doświadczenie w działalności samorządowej. Jeżeli nie jest możliwe spełnienie tego warunku, to należałoby mieć na uwadze szkolenie tych radnych, aby nabyli niezbędną wiedzę i umiejętności kontrolerskie. Rada gminy może co prawda korzystać z obsługi prawnej gminy, trudno jednak oczekiwać, aby poszczególny radny konsultował każdą czynność z radcą prawnym. Podobnie wygląda sytuacja w instytucjonalnej kontroli wewnętrznej organu wykonawczego. Wydaje się, że do komórek kontroli wewnętrznej powinni być rekrutowani pracownicy posiadający już doświadczenie urzędnicze oraz w zależności od profilu kontroli – wiedzę prawno-administracyjną lub finansowo-księgową. Ważne jest też, aby włodarze gmin zapewniali tym pracownikom szeroki dostęp do szkoleń. Ciągłe zmiany przepisów prawnych wymagają bowiem od urzędników permanentnego poszerzania wiedzy. Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę, że o ile realizacja kontroli zarządczej dotyczy każdego organu wykonawczego gminy, o tyle tworzenie stanowiska pracy bądź komórki kontroli wewnętrznej instytucjonalnej nie jest już obowiązkowe. W małych urzędach trudno zatem znaleźć pracowników, którzy wykonywaliby tego rodzaju czynności. Mając na uwadze ograniczenia budżetowe i tym samym kadrowe, nie można oczekiwać, że w urzędach w mniejszych miejscowościach takie komórki powstaną. Jednakże decydenci mogliby rozważyć, czy nie zatrudnić osoby do wykonywania kontroli wewnętrznej lub nie powierzyć zatrudnionemu pracownikowi takiego dodatkowego zadania. Posiadanie w kadrze urzędu kontrolera wewnętrznego z jednej strony pomoże udoskonalić proces zarządzania, chociażby poprzez eliminowanie czy ograniczanie uchybień. Z drugiej strony byłoby to korzystne dla samej załogi. Kontroler nie musiałby być nastawiony na represjonowanie i wyciąganie konsekwencji za błędy innych pracowników. Zamiast tego pomagałby urzędnikom poprzez świadczenie doradztwa w kontrolowanych obszarach.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 124, poz. 601.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

Statut Miasta Krakowa, t.j. Dz.Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 7074 z późn. zm. – stanowiący Załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. (uchwała nr XXV/570/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 września 2019 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa, uchwała Nr XXXIV/883/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa).

Zarządzenie nr 833/2023 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Ewidencji Mienia.

Zarządzenie nr 3188/2024 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli wewnętrznej.

Regulamin kontroli wewnętrznej, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 3188/2024 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli wewnętrznej.

Zarządzenie nr 3388/2024 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Centrum Audytu i Kontroli Analitycznej.

Zarządzenie nr 239/2025 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 4 lutego 2025 r. w sprawie określenia zakresów nadzoru nad zadaniami Gminy Miejskiej Kraków wykonywanego przez Prezydenta Miasta Krakowa, Zastępców Prezydenta Miasta Krakowa, Dyrektorów Departamentów, Skarbnika Miasta Krakowa, Sekretarza Miasta Krakowa i Dyrektora Magistratu.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 1991 r., SA/Wr 1055/90.

Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 657/19.

Wyrok NSA z dnia 29 października 2019 r., II OSK 3034/17.

Wyrok NSA z dnia 25 maja 2020 r., II OSK 3036/19.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2014 r., II SAB/Wa 603/13.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lutego 2015 r., IV SAB/GI 164/14.

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 listopada 2018 r., II SA/Go 779/18.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 czerwca 2019 r., II SA/Ke 256/19.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2020 r., III SA/GI 60/20.

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 19 sierpnia 2020 r., II SAB/Go 186/20.

Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 293/19.

Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2021 r., II SA/Ke 1068/20.

Literatura

Augustyniak M., Przywora B., Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów, Warszawa 2020.

Budzeń D., Ewolucja systemu kontroli wewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego na przestrzeni 25 lat samorządności w Polsce, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 3.

Czerw J., w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, WKP 2022, Lex.

Czyżak R., Czyżak M., Kontrola w administracji publicznej: istota, cele i rodzaje, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3–4, s. 67–91.

Dolny J., Gminna komisja skarg, wniosków i petycji a sejmowa komisja śledcza – podobieństwa i różnice, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 11, s. 47–59.

Dolny J., Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 2, s. 33–61.

Fleszer D., Kontrola wewnętrzna jako istotna funkcja zarządzania w jednostkach administracji publicznej, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2013, nr 2, s. 129–142.

Gajewski S., Uprawnienia informacyjne i kontrolne radnego, w: Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów, 2018, Legalis.

Hrynicky W.M., Kontrola wewnętrzna w administracji publicznej jako instrument sprawnego zarządzania, „Ius Novum” 2021, nr 3, s. 147–164.

Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, wyd. 2, Warszawa 2007.

Jurczyk A., w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Drembkowski, P. Suwaj, wyd. 1, Legalis.

Karciaz M., Termin przekazania interpelacji, Legalis.

Kledzik P., Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków, Wrocław 2012.

Kmak M., Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty), „Homo Politicus” 2018, vol. 13, s. 89–102.

- Krawczyk R.P., w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, wyd. 1, 2023, Legalis.
- Kubas E., System kontroli administracji publicznej w Polsce, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, z. 84 [Seria Prawnicza, Prawo 15], s. 63–75.
- Martysz C., w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, wyd. 3, WKP 2021, Lex.
- Nowikowska M., w: Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, wyd. 1, 2021, Legalis.
- Oleksy-Piesik I., w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, wyd. 1, 2023, Legalis.
- Piecha J., w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, w: Ustawy samorządowe. Komentarz, wyd. 1, 2018, Legalis.
- Prokopowicz D., Wolańczyk A., Istota i funkcje audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, w: Kontrola i audyt w administracji publicznej, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Warszawa 2019, s. 185–218.
- Skoczylas A., System kontroli i audytu w polskiej administracji publicznej, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2012, t. 67(123), s. 95–113.
- Szkaradnik T., w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, wyd. 1, 2023, Legalis.
- Walczak P., Kontrolowanie działalności spółki przez komisję rewizyjną powołaną przez gminę, Legalis.
- Walczak P., w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych, red. P. Walczak, wyd. 2, 2021, Legalis.
- Wójcicka E., Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2015.
- Złakowski Ł., w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, wyd. 1, 2011, Legalis.

O AUTORZE

Dr Jarosław Dolny – doktor nauk prawnych, autor wyróżnionej pracy doktorskiej pt. Konstytucyjne prawo do składania skarg i wniosków i jego realizacja w ustawodawstwie zwykłym, wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, radca prawny. Wieloletni pracownik administracji publicznej (administracji samorządowej i rządowej), mający doświadczenie kontrolerskie w komórce kontroli wewnętrznej urzędu miasta, oraz praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej. Aktualnie pracownik samorządowy (kierownik działu) w miejskiej jednostce organizacyjnej, gdzie pełni również funkcję koordynatora w sprawach skarg, wniosków i petycji. Doświadczony szkoleniowiec oraz autor wielu publikacji naukowych. W kręgu jego zainteresowań prawnych znajdują się: prawo konstytucyjne, postępowanie administracyjne oraz prawo administracyjne ustrojowe i materialne, w szczególności problematyka samorządu terytorialnego, prawo wodne oraz zagadnienia obronności.

STRESZCZENIE

W przedmiotowym opracowaniu dokonano analizy problematyki kontroli wewnętrznej w jednostce samorządu terytorialnego na przykładzie gminy. W komentarzu zagadnienia kontrolne ujęto na dwóch płaszczyznach rozważań. Pierwsza dotyczyła relacji rady gminy w stosunku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Druga zaś odnosiła się do relacji między organem wykonawczym gminy i pracownikami urzędu oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych. Autor posługiwał się przy tym przykładem instytucjonalnej kontroli wewnętrznej funkcjonującej w Urzędzie Miasta Krakowa. W zakończeniu przedstawione zostały stosowne rekomendacje, zarówno dla ustawodawcy (postulaty de lege ferenda), jak i dla środowiska samorządowego.

Słowa kluczowe

kontrola wewnętrzna, kontrola zarządcza, komisja rewizyjna, skargi i wnioski

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa
WWW.FRDL.ORG.PL