

Barbara JAWORSKA-DEBSKA\*

## Uprawnienia kontrolne w samorządzie terytorialnym w świetle nowelizacji z 2018 roku<sup>1</sup>

### I

W bogatym dorobku naukowym prof. zw. dra hab. Jana Bocia istotny segment stanowi nurt poświęcony problematyce samorządowej. Pojawił się on wraz z reaktywacją w Polsce samorządu terytorialnego, aby następnie odzwierciedlać wszystkie jego najważniejsze zmiany dokonujące się na przestrzeni lat, wobec których Profesor zajmował stanowisko. Śmierć Profesora w 2017 r. przekreśliła szanse na oceny kolejnych zmian w samorządzie terytorialnym dokonywane w Jego niepowtarzalnym stylu. Tego braku – rzecz jasna – nikt nie wypełni, ale dalsze zmiany ustrojowe wymagają oceny.

Oczywiście samorząd terytorialny oceniany jest przede wszystkim przez pryzmat stopnia zaspokojenia społecznych potrzeb, jednocześnie nie ulega też wątpliwości, że ogromny wpływ na budowanie jego obrazu wśród społeczności lokalnych ma wizerunek radnego jako członka organu stanowiąco-kontrolnego samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów powszechnych<sup>2</sup>. Powstaje jednak pytanie, czy wyposażenie go w indywidualne uprawnienia kontrolne przewidziane w projekcie ustawy wpłynie pozytywnie na ten wizerunek i czy w rezultacie przełoży się na lepsze działanie samorządu terytorialnego, czy też przeciwnie – przyniesie ono w tym wizerunku straty osłabiające pozycję samorządu terytorialnego.

### II

Ukazanie nowych zmian wymaga wskazania, w wielkim zarysie, dotychczasowego modelu kontroli w samorządzie terytorialnym. Tworząc ów samorząd,

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: bjdebska@wpia.uni.lodz.pl.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

<sup>2</sup> B. Jaworska-Dębska, *Formuła wykonywania mandatu radnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 285.

ustawodawca wyposażył w uprawnienia kontrolne organ stanowiący (początkowo radę gminy, po reformie z 1998 r. także radę powiatu, sejmik województwa<sup>3</sup>), określając go mianem organu stanowiącego i kontrolnego. Jego kontroli poddana jest działalność organu wykonawczego, samorządowych jednostek organizacyjnych, a w gminie również – jednostek pomocniczych. Realizując uprawnienia kontrolne, rada działa głównie poprzez komisję rewizyjną, inne komisje, a także *in pleno*. W ściśle wyznaczonym zakresie przedmiotowym (oświadczenia majątkowe składane przez radnych) pewien zakres uprawnień kontrolnych ustawodawca przewidział również dla przewodniczącego rady.

Bieżącą kontrolę rada sprawuje poprzez komisję rewizyjną. Szczególna pozycja ustrojowa komisji rewizyjnej wyraża się w kilku aspektach. Przede wszystkim ma ona obligatoryjny charakter, czyli jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do jej utworzenia, co stanowi wyjątek na tle zasady swobody powoływania komisji przez radę<sup>4</sup>. W odróżnieniu od pozostałych komisji ustawodawca ograniczył swobodę rady w zakresie ustalania składu osobowego komisji rewizyjnej, stanowiąc, że w jej skład wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Należy tu zaznaczyć, że okoliczność, iż w skład komisji rewizyjnej mogą wchodzić wyłącznie radni, miała szczególne znaczenie jedynie w sytuacji, gdy przepisy dopuszczały, aby w skład komisji rady gminy wchodziły też osoby spoza rady gminy, czyli niemające statusu radnych, byleby tylko ich liczba nie przekraczała połowy składu komisji. Współcześnie powyższe ograniczenie straciło na znaczeniu, gdyż w skład wszelkich komisji rady, a więc także komisji rewizyjnej, wchodzi wyłącznie radni. Natomiast ustawowe wskazanie, że w skład komisji rewizyjnej wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów, ma na celu zagwarantowanie reprezentatywności składu tej komisji w sensie politycznym, tak aby skład komisji rewizyjnej stanowił odzwierciedlenie politycznego składu rady, co dla organu o kompetencjach kontrolnych, jakim jest komisja rewizyjna, jest szczególnie ważne, gdyż stanowi swoistą gwarancję obiektywizmu sprawowanej kontroli<sup>5</sup>. W tym kontekście na uwagę za-

<sup>3</sup> Na oznaczenie tych organów w dalszej części opracowania używam zbiorczego określenia „rada”.

<sup>4</sup> Na marginesie należy zaznaczyć, że w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95, w jej pierwotnym brzmieniu komisja rewizyjna, tak jak pozostałe komisje, miała charakter fakultatywny. Obligatoryjny charakter komisji rewizyjnej powoływanej przez radę gminy został nadany dopiero ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 125, poz. 601. Dla porządku należy odnotować, że obligatoryjny charakter ma też komisja uzdrowiskowa, jednakże jest ona powoływana jedynie w gminie uzdrowiskowej oraz w gminie posiadającej status obszaru ochrony uzdrowiskowej (art. 47 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1056).

<sup>5</sup> Praktyka dostarcza jednak przykładów licznych wątpliwości w tej materii. W szczególności wątpliwości te dotyczą kwestii charakteru prawnego uchwały rady kształtującej skład osobowy komisji rewizyjnej (czy jest to uchwała konstytucyjna, czy też deklaratoryjna). Odzwierciedleniem tych wątpliwości jest polaryzacja stanowisk przedstawicieli doktryny w tej materii. Obok poglądu o konstytucyjnym charakterze uchwały rady powołującej komisję rewizyjną (por. np. D. Dąbek, *Zasady powoływania komisji rewizyjnej rady gminy w kontekście uprawnień klubów radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6, s. 53–54; P. Sitniewski, *Wygaśnięcie mandatu radnego*,

sługuje formułowany w doktrynie – w odwołaniu do reguły równości wszystkich radnych – pogląd o zasadności powoływania do komisji rewizyjnej również osób wybranych spośród radnych nienależących do żadnego klubu<sup>6</sup>. Ponieważ jednak tworzenie klubów radnych jest jedynie możliwością prawną, a nie obowiązkiem, to zagwarantowanie obiektywizmu działań kontrolnych komisji rewizyjnej poprzez ustawowy nakaz takiego konstruowania składu komisji rewizyjnej, aby obejmował on przedstawicieli wszystkich klubów, jest do zrealizowania jedynie w tych radach, w których kluby radnych są utworzone. Z kolei aby zapobiec potencjalnemu konfliktowi interesów, w skład komisji rewizyjnej nie mogą wchodzić radni pełniący funkcje przewodniczących i wiceprzewodniczących rady oraz – w odniesieniu do komisji rewizyjnej powołanej przez radę powiatu i przez sejmik województwa – radni będący członkami zarządu. Rozwiązanie powyższe ma stanowić swoistą gwarancję nieskrępowanego wypełniania funkcji kontrolnej przez tę komisję<sup>7</sup>.

Specyfika komisji rewizyjnej, w odróżnieniu od pozostałych komisji rady, wyraża się również w ustawowo przypisanym jej zakresie kompetencji. Przede wszystkim, z mocy samorządowych ustaw ustrojowych<sup>8</sup>, komisja ta jest właściwa w przedmiocie opiniowania wykonania budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego i występowania do rady z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium, z wnioskiem, który podlega dodatkowo zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Również z mocy ustaw do komisji rewizyjnej należy opiniowanie wniosku rady gminy o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, a także wniosku co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady powiatu/sejmiku województwa w sprawie odwołania starosty/marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium. Są to wyłączne, określone w ustawach, opiniodawcze, a nie decyzyjne, kompeten-

---

Warszawa 2007, s. 43) można też wskazać stanowisko przeciwne, uznające prawo klubu do decydowania, który z radnych będzie jego przedstawicielem w komisji rewizyjnej (W. Kisiel, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 393). Natomiast w orzecznictwie przeważa pogląd o konstytucyjnym charakterze tej uchwały (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2011 r., II SA/Ol 296/11, Lex nr 1086423; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351, Lex nr 1113780). Skoro ustawodawca zapewnił klubom prawo posiadania swego przedstawiciela w komisji rewizyjnej, za przekonujący należy uznać pogląd uznający prawo klubu do delegowania radnego – swego przedstawiciela do komisji rewizyjnej, ale także prawo klubu do niewystawiania swojego przedstawiciela. Natomiast rada ustalająca skład komisji rewizyjnej jest związana kandydaturą radnego zgłoszonego przez klub.

<sup>6</sup> W. Kisiel, *op. cit.*, s. 392.

<sup>7</sup> Na niezgodne z prawem próby „korekty” tego unormowania, czyli przypadki działań zmierzających do zapewnienia osób z kierownictwa rady w pracach komisji rewizyjnej, zwraca uwagę B. Kumorek, *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym. Kompetencje i zasady działania*, Zielona Góra 1999, s. 79–80.

<sup>8</sup> Chodzi o: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1868; oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2017, poz. 2096 (dalej zbiorczo: ustawy).

cje komisji rewizyjnej. Nadto komisja rewizyjna wykonuje również inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli<sup>9</sup>. Tak więc zakres właściwości rzeczowej komisji rewizyjnej jest określony w ustawach oraz w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego. Może też być rozszerzony w związku z konkretnym zleceniem rady.

Nie ulega wątpliwości, że komisja rewizyjna mimo swej specyfiki na tle innych komisji nie stanowi odrębnego organu samorządu terytorialnego, nie jest organem kontrolnym danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie ulega też wątpliwości, że ma ona jedynie status organu wewnętrznego rady, w której imieniu prowadzi działalność kontrolną, co też oznacza, że zakres jej kompetencji nie może wykraczać poza kompetencje rady<sup>10</sup>. Mimo jednoznacznego stanowiska doktryny w praktyce wciąż pojawiają się jednak sytuacje wskazujące na niesłabnące wątpliwości w tej materii. W szczególności obserwuje się niezjadającą oparcia w obowiązującym prawie skłonność komisji rewizyjnej do obejmowania kontrolą działalności orzeczniczej organu wykonawczego (także starosty i marszałka województwa), do wkraczania w sferę kompetencji wójta, starosty, marszałka województwa jako kierownika aparatu pomocniczego organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>.

Poza komisją rewizyjną uprawnienia kontrolne w zakresie ich przedmiotu posiadają również inne (zarówno stałe, jak i doraźne) komisje<sup>12</sup>. Pamiętać trzeba, że wszystkie komisje, w tym także komisja rewizyjna, prowadzą działania kontrolne w imieniu rady, na jej odpowiedzialność, a także w granicach jej kompetencji.

Rada, działając *in pleno*, rozpatruje sprawozdania z wykonania budżetu, dokonuje oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy i podejmuje uchwałę o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Generalnie uchwała o nieudzieleniu organowi wykonawczemu absolutorium rodzi dość poważne skutki prawne w postaci uruchomienia procedury w sprawie odwołania tego organu przed upływem kadencji. Procedura ta jest różna w zależności od tego, czy – tak jak

<sup>9</sup> Takiego rozszerzenia uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej nie przewiduje ustawa o samorządzie województwa. Jednakże należy się przychylić do wyrażanego w doktrynie poglądu o braku przeszkód do wyposażenia komisji rewizyjnej w uprawnienia kontrolne przez sejmik województwa, w zakresie własnych kompetencji kontrolnych, w statucie województwa. Por. Ł. Złakowski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 219.

<sup>10</sup> Pogląd ten jest powszechnie akceptowany w doktrynie, por. np.: B. Kumorek, *op. cit.*, s. 75 i n.; L. Kieres, *Sytuacja komisji rewizyjnej jako organu wewnętrznego rady gminy*, „Magazyn Samorządowy” 1993, nr 1, s. 27; A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 155; C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 144; A. Wierzbica, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 378. Pogląd ten jest też podzielany przez orzecznictwo, por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., II OSK 663/09, Lex nr 552880.

<sup>11</sup> Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2000 r., I PKN 136/00, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy” 2002, nr 14, poz. 332.

<sup>12</sup> Należy zauważyć, że *expressis verbis* uprawnienia te zostały określone tylko w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym.

w gminie – organ wykonawczy jest wybierany w wyborach bezpośrednich, czy też – tak jak w ponadgminnych strukturach samorządu terytorialnego – jest on wybierany przez organ stanowiący i kontrolny. Generalnie też uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium, podejmowana bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>13</sup>. Jednakże na tym uprawnienia rady gminy się kończą, bo o ewentualnym odwołaniu wójta decydować będą mieszkańcy gminy uczestniczący w referendum gminnym. Pamiętać też należy, że skutek prawny w postaci inicjowania referendum ma miejsce jedynie wówczas, gdy uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium jest podjęta w terminie po upływie dziewięciu miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na dziewięć miesięcy przed zakończeniem kadencji. Jeśli zaś uchwała ta jest podjęta w innym terminie, czyli przed upływem dziewięciu miesięcy od dnia wyboru wójta lub później niż na dziewięć miesięcy przed zakończeniem kadencji, to nie rodzi ona wyżej wskazanego skutku prawnego. Więcej, nie rodzi ona żadnego skutku prawnego. Natomiast podjęcie przez radę powiatu lub sejmik województwa uchwały o nieudzieleniu absolutorium zarządowi jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny. Nie przesądza to jednak – rzecz jasna – stanowiska organu stanowiącego i kontrolnego w przedmiocie odwołania zarządu, gdyż nie musi się ono wyrazić w podjęciu uchwały odwołującej zarząd<sup>14</sup>. A zatem należy podkreślić, że uchwała rady o nieudzieleniu organowi wykonawczemu absolutorium uruchamia procedurę odwołania tego organu przed upływem kadencji, jednakże nie przesądza o jego odwołaniu.

Swoiste uprawnienia kontroli wstępnej przysługują też przewodniczącemu rady wobec oświadczeń majątkowych składanych przez radnych. Dokonuje on bowiem analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych, w tym celu ma prawo do porównywania treści analizowanego oświadczenia oraz załączonej kopii zeznania o wysokości dochodu osiągniętego w roku podatkowym (PIT) z treścią wcześniej złożonych oświadczeń oraz kopii zeznań. W przypadku powzięcia podejrzenia, że radny składając oświadczenie majątkowe, podał w nim nieprawdę lub zataił prawdę, przewodniczący rady ma obowiązek wystąpienia do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę jego oświadczenia majątkowego.

### III

Nie ulega wątpliwości, że posiadanie uprawnień kontrolnych, ich zakres, stanowi istotny atrybut władzy. Nic więc dziwnego, że „apetyty kontrolne” są

<sup>13</sup> Na oznaczenie tych organów w dalszej części opracowania używam zbiorczego określenia „wójt”.

<sup>14</sup> Na marginesie, uchwała w tym przedmiocie jest podejmowana w szczególnym trybie, w głosowaniu tajnym, większością 3/5 głosów ustawowego składu rady powiatu / sejmiku województwa.

w samorządzie terytorialnym dość powszechne<sup>15</sup>. Wyrażają je komisje, z komisją rewizyjną na czele, ale też poszczególni radni. Komisje rewizyjne mimo niewątpliwie jednoznacznego określenia ich opiniodawczych jedynie uprawnień przejawiają tendencje do roszczenia sobie prawa wiązania rady treścią swego wniosku absolutoryjnego względem organu wykonawczego<sup>16</sup>. Komisje rewizyjne podejmują próby kontroli uchwał rady<sup>17</sup>. Zdarza się też, że komisja rewizyjna próbuje rozszerzyć zakres podmiotowy swych uprawnień i objąć kontrolą również radnych<sup>18</sup>, a także samorządowe spółki kapitałowe<sup>19</sup>. Także radni uzurpowali sobie prawo do inicjowania sądowej kontroli rad uchwał, w których uchwaleniu brali udział, a z których treścią się nie zgadzają i przeciw którym głosowali. Negatywną ocenę tej praktyki na gruncie dotychczasowego porządku prawnego wyraża orzecznictwo<sup>20</sup>. Oczywiście od powyższych sytuacji odróżnić trzeba przypadki, gdy radny żąda uruchomienia sądowej kontroli uchwały naruszającej jego interes prawny lub uprawnienie, do czego ma pełne prawo<sup>21</sup>.

Aktualny porządek prawny nie pozostawia wątpliwości, że radny nie posiada żadnych własnych, ustawowo określonych, indywidualnych kompetencji kontrolnych<sup>22</sup>. Nie oznacza to negowania znaczenia aktywności radnego dla należytej prowadzonej działalności kontrolnej w samorządzie. Aktywność ta jest bowiem dla działalności kontrolnej niezbędna i wyraża się nie tylko w udziale w projektowaniu działań kontrolnych komisji rewizyjnej znajdujących następnie miejsce w planie pracy komisji rewizyjnej, ale też w uczestnictwie w czynnościach kontrolnych komisji, a także rady działającej *in pleno*.

W świetle nowelizacji ustawy instytucja interpelacji i zapytań, zawarta dotychczas w wielu statutach jednostek samorządu terytorialnego jako fakulta-

<sup>15</sup> A. Szewc, *Uprawnienia samorządowych komisji rewizyjnych*, „Radca Prawny” 1998, nr 3, s. 2.

<sup>16</sup> Tendencja ta znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie administracyjnym mimo jego jednoznacznego stanowiska w tej materii (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2008 r., II GSK 225/08, Lex nr 490091; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., I SA/Gd 1060/12, Lex nr 1247405; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r., I SA/Po 941/13, Lex nr 1437120).

<sup>17</sup> M. Józwiak, I. Kopczyńska, *Pozycja prawna komisji rewizyjnej i zakres jej działania*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji ze wzorami pism, regulaminów, programów i protokołów*, red. Z. Majewski, Warszawa 2007, s. 96.

<sup>18</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 26 sierpnia 2010 r., II SA/Ke 371/10, Lex nr 737769.

<sup>19</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r., II SA/Ol 433/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (27.11.2017).

<sup>20</sup> Por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 4, poz. 170; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2011 r., II OSK 2534/10, Lex nr 992527; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2011 r., II SA/Bk 166/11, Lex nr 1688527.

<sup>21</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2006 r., II SA/Wa 495/06, Lex nr 270349.

<sup>22</sup> Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego*, Zielona Góra 1999, s. 46; B. Kumorek, *op. cit.*, s. 66–67.

tywny element ich treści, zyskała ustawowe podstawy. Zgodnie z nowymi unormowaniami ustawowymi w sprawach dotyczących danej jednostki samorządu terytorialnego radny może kierować składane na piśmie interpelacje i zapytania do wójta, starosty, marszałka województwa za pośrednictwem przewodniczącego rady. Powyższe unormowanie należy ocenić pozytywnie, niewątpliwie bowiem jednoznacznie wskazuje, że adresatem interpelacji i zapytań może być jedynie wójt, starosta i marszałek województwa, nie zaś np. rada. Powyższe unormowanie określa też podstawowe elementy procedury składania interpelacji i zapytań: wymagana jest forma pisemna; są one składane do przewodniczącego rady, na którym ciąży obowiązek ich niezwłocznego przekazania adresatowi; adresat, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązany udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania.

W świetle nowelizacji ustawy pojawiły się też unormowania wyposażające radnego w indywidualne uprawnienia kontrolne przy uznaniu, że w wykonywaniu mandatu radnego ma on prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji danej jednostki samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem danej jednostki samorządu terytorialnego, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych, właściwych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych (i w przypadku gmin – również innych gminnych jednostek organizacyjnych), z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Unormowania te budzą liczne wątpliwości.

Po pierwsze, w odróżnieniu od działań kontrolnych przewodniczącego rady, żadne przepisy ustaw nie wskazują celu działań kontrolnych radnego, co pozwoliłoby następnie wyznaczyć zakres uzyskiwanych informacji, określić kryteria tej kontroli. Wobec braku określenia celu i przedmiotu działań kontrolnych radnego nie można ocenić, czy w konkretnym przypadku radny podejmuje działania adekwatne dla potrzeb kontroli, czy daje gwarancje bezstronności prowadzonej przez siebie kontroli. Nie są też przewidziane mechanizmy prawne mające zabezpieczyć obiektywizm kontroli sprawowanej przez radnego, jak choćby instytucja wyłączenia radnego z udziału w kontroli.

Po drugie, nie wiadomo, czy na podstawie przyznanych w nowelizacji ustawy kompetencji kontrolnych radny ma prowadzić własną, indywidualną kontrolę, czy też jest on wykonawcą zleconych (przez kogo, radę?) działań kontrolnych. Nie wiadomo, czy i komu w związku z tym zdaje on sprawę z prowadzonych działań kontrolnych. Nie do obrony wydaje się stanowisko, że radny prowadzi działania kontrolne według własnego planu pracy w tym zakresie, ale też trudno znaleźć uzasadnienie dla tezy, że jakikolwiek podmiot (może to być wyłącznie rada) i w jakimkolwiek celu zleca pojedynczemu radnemu przeprowadzanie kontroli. Nie ma podstaw ustawowych dla uznania, że na radnym w związku z prowadzeniem przez niego działań kontrolnych ciąży np. obowiązek sporządzania protokołu z przeprowadzonej kontroli zawierającego opis po-

dejmowanych czynności i uzyskany wynik, w tym stwierdzonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, wskazania osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości. Nie daje to podmiotom objętym kontrolą radnego możliwości obrony swoich praw, zgłoszenia zastrzeżeń wobec wyników kontroli radnego.

Po trzecie, kontrola rady mieści się w kategorii kontroli społecznej, co oznacza, że nie ma ona atrybutu fachowości. Nie inaczej należy zakwalifikować kontrolę radnego. Od radnego nie wymaga się bowiem żadnej wiedzy fachowej. Powstaje w związku z tym pytanie o celowość wyposażenia go w kompetencje do zbierania informacji i materiałów, a także pytanie o gwarancje prawidłowej oceny zebranych przez radnego materiałów wymagających często fachowej wiedzy i w konsekwencji pytanie o wartość merytoryczną takiej kontroli.

Po czwarte, zawarte w nowelizacji ustawy unormowania nie dają odpowiedzi na pytanie, kto ma oceniać, czy pozyskiwanie przez radnego informacji i materiałów w ramach prowadzonych działań kontrolnych nie narusza dóbr osobistych innych osób. Samo zawarte w projekcie ustawy zastrzeżenie, że radny może podejmować działania kontrolne, o ile nie narusza to dóbr osobistych innych osób, takiej gwarancji nie stanowi.

Po piąte, zakres podmiotów poddanych kontroli radnego według nowelizacji ustawy jest szerszy niż w przypadku rady. Radny uzyskał bowiem prawo do wglądu w działalność spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych. Trudno ustalić, czemu służy to uprawnienie w sytuacji, gdy rada takiego nie ma.

Po szóste, używane w nowelizacji ustawy pojęcie „wglądu w działalność” jest wielce nieprecyzyjne i nieostre. Pozwala na różnorakie jego rozumienie i tym samym na objęcie nim różnorodnych działań. Dlatego też ustanowienie „wglądu w działalność” jako kompetencji kontrolnej radnego niesie znaczne niebezpieczeństwa.

#### IV

Wskazane wyżej pytania i wątpliwości nie stanowią katalogu zamkniętego. Mają one jedynie charakter przykładowy. Ramy opracowania nie pozwalają na ich wyczerpujące przedstawienie, ale wydaje się, że dają one podstawę do twierdzenia, że zawarte w nowelizacji ustawy propozycje zmian w sferze modelu kontroli w samorządzie terytorialnym rodzą poważne niebezpieczeństwo niezrozumiałego dla otoczenia posługiwania się przez radnego swymi uprawnieniami kontrolnymi, niebezpieczeństwo instrumentalnego traktowania tych uprawnień w prowadzonej przez radnego walce politycznej lub dla realizacji swych własnych interesów. Uprawnienia kontrolne radnego w tym kształcie mogą też istotnie utrudniać funkcjonowanie organu wykonawczego. Nie sposób znaleźć jednoznaczną odpowiedź na pytanie o cel wyposażenia radnego w indywidualne uprawnienia kontrolne. Natomiast istnieje niebezpieczeństwo, że uprawnienia te w planowanym kształcie nie wzmocnią efektywności samorządu, ale raczej wzbudzą liczne zastrzeżenia do niego. Szczególnie, gdy radni poprzez swe działania stwarzać będą sytuacje konfliktowe, gdy będą budować at-



mosferę podejrzliwości czy wręcz będą uprawiać prywatę. Należy się poważnie liczyć z tym, że wprowadzenie powyższych rozwiązań wpłynie niekorzystnie na pozycję samorządu terytorialnego, osłabi ją i podważy budowane od lat zaufanie do samorządu.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95.  
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.  
Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 125, poz. 601.  
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1868.  
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2017, poz. 2096.  
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1056.  
Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

### Orzecznictwo

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 4, poz. 170.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2008 r., II GSK 225/08, Lex nr 490091.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2011 r., II OSK 2534/10, Lex nr 992527.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351, Lex nr 1113780.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2000 r., I PKN 136/00, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy” 2002, nr 14, poz. 332.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2006 r., II SA/Wa 495/06, Lex nr 270349.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 26 sierpnia 2010 r., II SA/Ke 371/10, Lex nr 737769.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2011 r., II SA/Ol 296/11, Lex nr 1086423.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2011 r., II SA/Bk 166/11, Lex nr 1688527.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., I SA/Gd 1060/12, Lex nr 1247405.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r., I SA/Po 941/13, Lex nr 1437120.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r., II SA/Ol 433/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (27.11.2017).

### Opracowania

- Dąbek D., *Zasady powoływania komisji rewizyjnej rady gminy w kontekście uprawnień klubów radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6.  
Jaworska-Dębska B., *Formuła wykonywania mandatu radnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.  
Jóźwiak M., Kopczyńska I., *Pozycja prawna komisji rewizyjnej i zakres jej działania*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji ze wzorami pism, regulaminów, programów i protokołów*, red. Z. Majewski, Warszawa 2007.

- Kisiel W., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Kieres L., *Sytuacja komisji rewizyjnej jako organu wewnętrznego rady gminy*, „Magazyn Samorządowy” 1993, nr 1.
- Kumorek B., *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym. Kompetencje i zasady działania*, Zielona Góra 1999.
- Martysz C., [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.
- Sitniewski P., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007.
- Sypniewski Z., Szewczyk M., *Status prawny radnego*, Zielona Góra 1999.
- Szewc A., [w:] Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Szewc A., *Uprawnienia samorządowych komisji rewizyjnych*, „Radca Prawny” 1998, nr 3.
- Wierzbica A., [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Złakowski Ł., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

#### POWER OF CONTROL IN LOCAL GOVERNMENT IN THE LIGHT OF THE AMENDMENT OF 2018

**Abstract:** Within the existing model of control in local government, the domineering position was held by a legislative and controlling body, realising its controlling functions mainly through an audit commission, other commissions and *in pleno*. Its control extended over the activity of the executive body, local government organisational units, and – within a municipality – auxiliary units. Within this model, a councillor did not have any statutory individual controlling competences.

The Bill on Amending Certain Acts in Order to Increase the Participation of Citizens in the Process of Electing, Functioning and Controlling Certain Public Bodies (print no. 2001 of 10 November 2017; [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)) has given the councillors a set of competences in the area of controlling, which cannot be subject to clear assessment. Without any doubt, a positive aspect is giving the councillors the right to make major parliamentary questions and queries, which until now has only been granted in the bylaws of local governments. However, granting the councillors individual controlling rights shall be deemed negative. The basic drawbacks of this solution give us the basis to conclude that they will not have a negative impact on the image of a councillor as a member of a legislative and controlling body, and – in consequence – on the image of the local government among local communities.

**Keywords:** CONTROL, COUNCILLOR, LOCAL GOVERNMENT