

# KONTROLA WYKONYWANIA ZADAŃ I NADZÓR NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

redakcja naukowa  
Joanna Wyporska-Frankiewicz

Joanna Wyporska-Frankiewicz  
Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Maciej Berek

DOBRE PRAKTYKI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

# KONTROLA WYKONYWANIA ZADAŃ I NADZÓR NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa  
Joanna Wyporska-Frankiewicz

---

Joanna Wyporska-Frankiewicz  
Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Maciej Berek

---

**DOBRE PRAKTYKI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM**

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 5 maja 2020 r.*

Recenzent

*Dr hab. Monika Augustyniak*

Wydawca

*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący

*Livia Śpiewak*

Opracowanie redakcyjne

*Trzy kropki Joanna Maź*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-774-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Rozdział I</b>	
<b>System kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego</b> .....	
1. Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego .....	13
2. Kontrola i nadzór – ustalenia pojęciowe .....	26
3. Organy kontroli i nadzoru .....	31
4. Ogólne zasady kontroli i nadzoru .....	33
<b>Rozdział II</b>	
<b>Zakres kontroli państwowej wobec jednostek samorządu terytorialnego</b> .....	
1. Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli .....	38
1.1. Status prawny NIK .....	38
1.2. Istota i cel kontroli państwowej sprawowanej przez NIK .....	43
1.3. Funkcje kontroli państwowej .....	47
2. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli NIK w odniesieniu do samorządu terytorialnego .....	51
2.1. Uwagi ogólne .....	51
2.2. Jednostki kontrolowane z sektora samorządu terytorialnego .....	53
2.3. Przedmiot kontroli NIK w samorządzie terytorialnym .....	58

3. Ocena działalności podmiotów samorządowych	
w kontrolach NIK .....	63
3.1. Uwagi ogólne .....	63
3.2. Kryteria kontroli NIK .....	65
3.2.1. Kryterium legalności .....	66
3.2.2. Kryterium gospodarności .....	67
3.2.3. Kryterium celowości .....	69
3.2.4. Kryterium rzetelności .....	70
3.3. Ograniczenia w ocenie działalności samorządu terytorialnego .....	71
3.4. Sposób dokonywania oceny kontrolowanej działalności w samorządzie terytorialnym .....	73
4. Metodyka kontroli .....	77
4.1. Uwagi ogólne .....	77
4.2. Planowanie kontroli .....	78
4.3. Przygotowanie kontroli .....	83
5. Postępowanie kontrolne NIK .....	88
5.1. Uwagi ogólne .....	88
5.2. Dokumenty upoważniające do przeprowadzenia kontroli .....	91
5.3. Obowiązki i prawa stron postępowania kontrolnego ...	94
5.4. Wystąpienie pokontrolne .....	104
5.5. Zaskarżanie wyników kontroli .....	107
6. Informowanie o wynikach kontroli i realizacja wniosków pokontrolnych .....	112
6.1. Zakres obowiązku upubliczniania dokumentów dotyczących wyników kontroli .....	112
6.2. Informacja o wynikach kontroli .....	114
6.3. Upublicznianie wyników kontroli .....	117

### **Rozdział III**

<b>Rządowa kontrola działalności i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego .....</b>	<b>121</b>
1. Nadzór sprawowany przez organy administracji rządowej .....	121
1.1. Zakres i forma realizacji nadzoru – zagadnienia ogólne .....	121

1.2. Zakres nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodę .....	128
2. Nadzór nad uchwałami i zarządzeniami organów samorządu terytorialnego .....	130
3. Kompetencje organów administracji rządowej w przypadku powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw przez organy samorządu terytorialnego .....	136
4. Ustanawianie zarządu komisarycznego .....	142
5. Uprawnienia organów administracji rządowej wobec samorządu terytorialnego w sytuacjach nadzwyczajnych .....	145
6. Zarządzenia zastępcze w sprawach wygaśnięcia mandatu lub rozwiązania stosunku pracy .....	148
7. Rządowa kontrola zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez samorząd terytorialny ....	151
7.1. Przedmiot kontroli .....	151
7.2. Cel i kryteria kontroli .....	153
7.3. Podmioty uprawnione do prowadzenia kontroli .....	156
7.4. Przygotowanie i przystąpienie do kontroli .....	157
7.5. Wyłączenie kontrolera .....	163
7.6. Przebieg kontroli. Uprawnienia i obowiązki kontrolera oraz kontrolowanego .....	168
7.7. Dokumenty pokontrolne .....	179
<b>Załączniki</b> .....	189
Tematy kontroli realizowane przez NIK w podmiotach samorządowych w 2017 r. ....	189
Tematy kontroli realizowane przez NIK w podmiotach samorządowych w 2018 r. ....	195
Wzór legitymacji służbowej kontrolera NIK .....	199
Wzór upoważnienia do przeprowadzenia kontroli .....	200
<b>Bibliografia</b> .....	203
<b>Wykaz aktów prawnych</b> .....	208
<b>Autorzy</b> .....	211

## WSTĘP

Niniejszy tom, poświęcony problematyce kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz rządowej kontroli i nadzorowi nad działalnością samorządu terytorialnego, jest drugim z kolei, wpisującym się w cykl skierowany przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego. Przyświeca mu podobny jak opracowaniu problematyki dostępu do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego cel – wsparcie w rozwiązywaniu problemów, przed którymi stają pracownicy jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, w założeniu autorów chodziłoby nawet o spowodowanie takiego stanu, w którym tych problemów można uniknąć. Autorzy niniejszego tomu są bowiem głęboko przekonani, że w działalności kontrolnej nie chodzi wcale o to, aby znaleźć nieprawidłowości, ale o to, aby ich nie było. Dlatego też konieczne jest zarówno dynamiczne reagowanie na wszelkie impulsy, które wskazują na nawet najmniejsze dysfunkcje w obszarze funkcjonowania podmiotów publicznych, jak i prowadzenie szerokiej działalności informacyjnej mającej na celu wskazywanie tzw. dobrych praktyk, a więc pokazywanie, jak być powinno. Nie można przy tym nie dostrzegać, że takie podejmowanie działań w ramach kontroli państwowej wpływa na poprawę jakości rządzenia, a co za tym idzie – na stanowienie dobrego prawa i jego poprawne stosowanie. Takie pojmowanie kontroli jest szczególnie bliskie działalności NIK i bez wątpienia może stanowić wzór postępowania.

Autorzy niniejszego tomu, w ostatniej fazie jego przygotowania, stanęli przed koniecznością zmierzenia się również z regulacjami prawnymi związanymi z panującą pandemią, a co za tym idzie – koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ mają roz-

wiązania prawne wprowadzone w związku z COVID-19 na omawianą w niniejszym opracowaniu problematykę. Analiza przepisów ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>1</sup> wykazała, że ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu zmian dotyczących terminów procesowych związanych z prowadzoną kontrolą. Dotyczy to zarówno kontroli NIK, jak i kontroli rządowej. Należy jednak podkreślić, że rozwiązania te – zawarte w art. 15zszs wskazanej ustawy – dotyczą wyłącznie terminów procesowych. Nie mają więc zastosowania do terminów określonych przez kontrolującego, a dotyczących konkretnych czynności wykonywanych w ramach prowadzonej kontroli, np. terminu do złożenia wyjaśnień. Trzeba też podkreślić, że rozwiązania przyjęte we wskazanej ustawie, a więc również te, o których mowa w treści art. 15zszs, są ściśle związane ze stanem pandemii. Ustawa określa bowiem zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej (art. 1 ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy) – a co za tym idzie, przepis ten znajdzie zastosowanie jedynie w czasie stanu pandemii<sup>2</sup>.

*Joanna Wyporska-Frankiewicz*

---

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 374 ze zm.

<sup>2</sup> Należy bowiem zauważyć, że projektowane są zmiany zmierzające do uchylecia art. 15zszs ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – zob. art. 46 pkt 18, w myśl którego „uchyla się art. 15zszr i 15zszs”, procedowanej w parlamencie ustawy z 30.04.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (IX.344 dostępny w LEX).



nych do ustalenia stanu faktycznego. Kontroler decyduje o tym, jakie przeprowadza dowody i jakie materiały są mu niezbędne. Rzecz jasna nie oznacza to, że kontroler może żądać dokumentów, które nie mają żadnego związku z kontrolą<sup>180</sup>. Warto tu jeszcze podkreślić, że w ustawie o NIK nie przewidziano instytucji prawnej określanej mianem „owoców zatrutego drzewa”, zgodnie z którą dowody zebrane niezgodnie z prawem nie mogą być wykorzystywane w tym ani w innych postępowaniach<sup>181</sup>.



Kontroler przeprowadzający czynności badawcze w jednostce kontrolowanej do zasady ma obowiązek okazać:

- legitymację służbową
- oraz upoważnienie do przeprowadzenia kontroli.

Niektórym kontrolerom do rozpoczęcia kontroli wystarcza jedynie legitymacja służbowa.

### 5.3. Obowiązki i prawa stron postępowania kontrolnego

Przepisy ustawy o NIK nie nakładają na kontrolera generalnego obowiązku informowania kontrolowanego o jego prawach i obowiązkach w trakcie kontroli. Taki obowiązek został sprecyzowany jedynie przy pouczeniu o prawie wniesienia zastrzeżeń. Niemniej jednak wskazana byłaby praktyka informowania kontrolowanego o jego prawach i obowiązkach w związku z podejmowaniem czynności kontrolnych, zwłaszcza że kontrola nie dotyczy tylko organów władzy, ale też innych podmiotów, których pracownicy nie muszą być zaznajomieni z regulacjami prawnymi determinującymi przebieg kontroli. Niezależnie, warto aby kontrolowany znał zarówno swoje obowiązki, jak i prawa, gdyż pozwoli mu to na aktywny udział w postępowaniu i ograniczy uciążliwości związane z kontrolą. Z tego też względu za dobrą praktykę należy uznać poprzedzenie

<sup>180</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 138.

<sup>181</sup> Por. art. 46 ust. 3 Prawa przedsiębiorców.

czynności kontrolnych skierowaną do podmiotu kontrolowanego informacją o jego prawach i obowiązkach związanych z prowadzoną kontrolą.

W postępowaniu kontrolnym można zauważyć skorelowanie praw i obowiązków obydwu stron. Prawie każdemu uprawnieniu kontrolującego odpowiada bowiem obowiązek kontrolowanego i odwrotnie. Przy czym prawa i obowiązki wynikają i dotyczą zarówno spraw organizacyjnych, jak i merytorycznych. Kwestie organizacyjne mają istotne znaczenie dla sprawnego przebiegu kontroli, z kolei kwestie merytoryczne dotyczą czynności dowodowych w zakresie ustalania stanu faktycznego i jego dokumentowania, a także dokonania oceny kontrolowanej działalności i sformułowania ewentualnych uwag oraz wniosków. Prawidłowe wykonywanie obowiązków i rozsądne korzystanie z praw czyni łatwiejszym osiągnięcie celów kontroli.

W tabeli poniżej zestawiono prawa i obowiązki stron postępowania kontrolnego prowadzonego przez kontrolerów NIK w podmiotach samorządowych, wynikające z ustawy o NIK.

Prawa i obowiązki dotyczące kwestii organizacyjnych		
Treść uprawnień kontrolera	Treść obowiązku podmiotu kontrolowanego	Podstawa prawna
Swobodny wstęp do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych, które nie może jednak godzić w ochronę informacji niejawnych lub zachowanie bezpieczeństwa i higieny pracy.	Umożliwienie kontrolerowi swobodnego przemieszczania się na terenie jednostki kontrolowanej.	art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z art. 33 ust. 1 ustawy o NIK
Korzystanie z odrębnego pomieszczenia, jeżeli kontrolowany takim dysponuje.	Zapewnienie kontrolerowi miejsca do wykonania jego zadań, w miarę możliwości oddzielnego pomieszczenia z odpowiednim wyposażeniem.	art. 33 ust. 2 ustawy o NIK
Korzystanie z urządzeń technicznych oraz środków transportu.	Zapewnienie kontrolerowi możliwości korzystania np. z kserokopiarki.	art. 33 ust. 2 ustawy o NIK
Wyznaczenie terminu na przedstawienie żądanych dokumentów i materiałów.	Niezwłoczne przedstawienie żądanych przez kontrolera materiałów i dokumentów.	art. 33 ust. 2 ustawy o NIK
Uprzedzenie kierownika jednostki kontrolowanej o planowanej naradzie i uzgodnienie z nim jej czasu i miejsca.	Zapewnienie warunków do odbycia narady.	art. 52 ust. 2 ustawy o NIK

Treść obowiązku kontrolera	Treść uprawnienia podmiotu kontrolowanego	Podstawa prawna
Okazanie legitymacji służbowej oraz upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.	Żądanie wylegitymowania się przez kontrolera i okazania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.	art. 30 ust. 2 ustawy o NIK
Wykonywanie czynności poza czasem pracy jednostki kontrolowanej tylko gdy wymaga tego dobro kontroli.	Wniosek o przeprowadzenie czynności w czasie pracy podmiotu kontrolowanego.	art. 32 ust. 1 ustawy o NIK
Dyrektor delegatury/departamentu rozpatruje wniosek o zwrot kosztów, jeżeli wniosek został umotywowany i zgłoszony w terminie 14 dni od otrzymania przez kontrolowanego wystąpienia pokontrolnego.	Złożenie w ustawowym terminie umotywowanego wniosku o zwrot kosztów wynagrodzenia dla pracowników jednostki kontrolowanej uczestniczących w postępowaniu kontrolnym prowadzonym w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy oraz kosztów związanych z korzystaniem przez kontrolera z urządzeń technicznych i środków transportu jednostki kontrolowanej <sup>182</sup> .	art. 34 ustawy o NIK
Sporządzenie dwóch jednobrzmiących egzemplarzy wystąpienia pokontrolnego.	Prawo do otrzymania przez podmiot kontrolowany jednego egzemplarza wystąpienia pokontrolnego.	art. 53 ust. 6 ustawy o NIK
Zawiadomienie o czasie i miejscu posiedzenia w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.	Prawo do obecności na posiedzeniu i zabrania głosu w sprawie oraz przedstawienia swego stanowiska.	art. 61a ust. 3 ustawy o NIK

<sup>182</sup> W doktrynie podkreślono, że „prawo żądania zwrotu dotyczy tylko tych, wprost wskazanych w ustawie, rodzajów kosztów. (...) Wysokość kosztów korzystania z urządzeń i środków transportu, których zwrotu żąda jednostka kontrolowana, musi być należycie udokumentowana i powiązana z zakresem korzystania z nich przez kontrolera” zob. M. Berek [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 197.

W książce szczegółowo zaprezentowano zagadnienia związane z kontrolą Najwyższej Izby Kontroli oraz rządową kontrolą i nadzorem nad działalnością samorządu terytorialnego. Omówiono ich systemy i organy je sprawujące, a w szczególności zagadnienia dotyczące:

- kontroli NIK jednostek samorządu terytorialnego, a w tym m.in.:
  - jej zakres,
  - ocenę działalności podmiotów samorządowych, jej kryteria, ograniczenia i sposób dokonywania oraz metodykę kontroli,
  - prawa i obowiązki stron postępowania kontrolnego.
- rządowej kontroli działalności i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w tym m.in.:
  - zakres i formy nadzoru sprawowanego przez organy administracji rządowej,
  - postępowanie w przypadku powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw,
  - uprawnienia organów administracji rządowej wobec samorządu terytorialnego w sytuacjach nadzwyczajnych.

Książka zawiera aktualne rozwiązania prawne, zwrócono przy tym uwagę na przepisy dotyczące COVID-19 w zakresie terminów procesowych związanych z prowadzoną kontrolą w czasie pandemii.

Publikacja przeznaczona jest zarówno dla sędziów, radców prawnych, adwokatów i prokuratorów, jak i dla pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego. Zainteresuje również pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz organów administracji rządowej sprawujących nadzór i kontrolę.

**Joanna Wyporska-Frankiewicz** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Sądownictwa Administracyjnego na WPIA Uniwersytetu Łódzkiego, radca prawny, etatowy członek orzekający SKO w Łodzi, członek Kolegium Sądu Arbitrażowego Polski Centralnej przy Łódzkiej Izbie Przemysłowo - Handlowej.

**Elżbieta Jarzęcka-Siwik** – doktor nauk prawnych, doradca prawny w NIK, radca prawny, adiunkt w Katedrze Administracji i Prawa Administracyjnego Społecznej Akademii Nauk w Łodzi.

**Maciej Berek** – doktor nauk prawnych, wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK, radca prawny, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na WPIA Uniwersytetu Warszawskiego.



#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)