

# **NADZÓR I KONTROLA FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO**

Adam Błaszko



Wolters Kluwer



# **NADZÓR I KONTROLA FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO**

Adam Błaszko

---

---

---



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

Stan prawny na 1 marca 2024 r.

Wydawca  
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący  
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne  
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujemy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

ISBN 978-83-8358-509-3

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. +48 728 313 462  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

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

# SPIS TREŚCI

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                             | <b>9</b>  |
| <b>Wstęp .....</b>                                                                     | <b>11</b> |
| <b>Rozdział 1</b>                                                                      |           |
| <b>Kontrola i nadzór – analiza pojęć .....</b>                                         | <b>15</b> |
| 1.1. Uwagi wstępne .....                                                               | 15        |
| 1.2. Nadzór i kontrola w JST .....                                                     | 16        |
| 1.3. Nadzór .....                                                                      | 27        |
| 1.4. Pojęcie nadzoru .....                                                             | 29        |
| 1.5. Nadzór nad samorządem .....                                                       | 31        |
| 1.6. Funkcje i cele nadzoru .....                                                      | 33        |
| 1.7. Środki nadzoru .....                                                              | 35        |
| 1.8. Specyfika nadzoru RIO .....                                                       | 40        |
| 1.9. Kontrola .....                                                                    | 45        |
| 1.10. Kryteria kontroli .....                                                          | 47        |
| 1.11. Środki kontroli .....                                                            | 49        |
| 1.12. Kontrola i nadzór – podobieństwa i różnice .....                                 | 53        |
| 1.13. Podsumowanie .....                                                               | 59        |
| <b>Rozdział 2</b>                                                                      |           |
| <b>Regionalne izby obrachunkowe jako część administracji publicznej w Polsce .....</b> | <b>61</b> |
| 2.1. Uwagi wstępne .....                                                               | 61        |
| 2.2. Specyfika organizacji RIO .....                                                   | 62        |
| 2.3. Zasada domniemania kompetencji nadzorczych .....                                  | 66        |

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4. Dylematy dotyczące rozgraniczenia właściwości nadzorczych RIO i wojewodów ..... | 68 |
| 2.5. Sprawy finansowe jako przedmiot nadzoru RIO .....                               | 72 |
| 2.6. Podsumowanie .....                                                              | 81 |

## **Rozdział 3**

### **Organizacja i zasady działania regionalnych izb**

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>obrachunkowych w zakresie nadzoru nad JST .....</b>        | <b>85</b> |
| 3.1. Uwagi wstępne .....                                      | 85        |
| 3.2. Kolegium RIO .....                                       | 86        |
| 3.3. Charakter członkostwa w kolegium RIO .....               | 87        |
| 3.4. Charakter pracy w ramach kolegium RIO .....              | 95        |
| 3.5. Niezawisłość członków kolegium RIO .....                 | 96        |
| 3.6. Wyłączne kompetencje kolegium RIO .....                  | 100       |
| 3.7. Posiedzenia kolegium izby .....                          | 101       |
| 3.8. Tryb pracy kolegium .....                                | 104       |
| 3.9. Raporty, analizy i opinie składów orzekających RIO ..... | 106       |
| 3.10. Podsumowanie .....                                      | 111       |

## **Rozdział 4**

### **Działania nadzorcze RIO w ramach systemu organów**

|                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>władzy publicznej .....</b>                                                           | <b>113</b> |
| 4.1. Uwagi wstępne .....                                                                 | 113        |
| 4.2. Czynności nadzorcze RIO .....                                                       | 113        |
| 4.3. Przesłanki podjęcia czynności nadzorczych .....                                     | 118        |
| 4.4. Postępowanie wyjaśniające .....                                                     | 122        |
| 4.5. Postępowanie nadzorcze przed kolegium RIO .....                                     | 128        |
| 4.6. Istotne naruszenie prawa .....                                                      | 138        |
| 4.7. Nieistotne naruszenie prawa i pozostałe konsekwencje postępowania nadzorczego ..... | 145        |
| 4.8. Szczególny tryb nadzorczy .....                                                     | 149        |
| 4.9. Zastępcze ustalenie budżetu jako środek nadzoru .....                               | 159        |
| 4.10. Podsumowanie .....                                                                 | 168        |

**Rozdział 5**

|                                                                                                   |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Działalność kontrolna i instruktażowo-szkoleniowa RIO .....</b>                                | <b>175</b> |
| 5.1. Działalność kontrolna .....                                                                  | 175        |
| 5.2. Warunki, tryb i zasady kontroli RIO .....                                                    | 177        |
| 5.3. Wystąpienie pokontrolne, zalecenia i zastrzeżenia .....                                      | 180        |
| 5.4. Działalność informacyjna, instruktażowa<br>i szkoleniowa .....                               | 184        |
| 5.5. Charakter i zakres działalności informacyjnej,<br>instruktażowej oraz szkoleniowej RIO ..... | 186        |
| 5.6. Instruktaż i wyjaśnienia przepisów prawa .....                                               | 189        |
| 5.7. Faktyczny zakres działalności informacyjnej,<br>instruktażowej oraz szkoleniowej RIO .....   | 191        |
| 5.8. Działalność szkoleniowa .....                                                                | 192        |

**Rozdział 6**

|                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Działalność opiniodawcza .....</b>                                                      | <b>195</b> |
| 6.1. Uwagi wstępne .....                                                                   | 195        |
| 6.2. Charakter prawny opinii .....                                                         | 197        |
| 6.3. Kontrowersje dotyczące działalności opiniodawczej<br>RIO .....                        | 206        |
| 6.4. Kryteria formalne opinii RIO .....                                                    | 208        |
| 6.5. Opinie negatywne .....                                                                | 210        |
| 6.6. Odwołanie od opinii .....                                                             | 211        |
| 6.7. Analiza poszczególnych rodzajów opinii wydawanych<br>przez RIO .....                  | 217        |
| 6.7.1. Opinie dotyczące budżetu JST .....                                                  | 217        |
| 6.7.2. Opinie RIO o deficycie .....                                                        | 223        |
| 6.7.3. Opinia o informacji z przebiegu wykonania<br>budżetu JST .....                      | 230        |
| 6.7.4. Opinie RIO w zakresie możliwości spłaty<br>zaciąganych zobowiązań finansowych ..... | 238        |
| 6.8. Podsumowanie .....                                                                    | 250        |

**Rozdział 7**

|                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Pozostałe zagadnienia związane z działalnością RIO .....</b> | <b>253</b> |
| 7.1. Rola RIO w procesie absolutorium budżetowego JST .....     | 253        |
| 7.2. Raport o stanie gospodarki finansowej jednostki .....      | 255        |

|                                                                                                                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.3. Postępowanie naprawcze .....                                                                                                                                                                                       | 256        |
| 7.4. Zastępcze ustalenie budżetu przez RIO .....                                                                                                                                                                        | 258        |
| 7.5. Wytyczne wydawane przez Krajową Radę Regionalnych<br>Izb Obrachunkowych .....                                                                                                                                      | 259        |
| 7.6. Rozpatrywanie skarg przez RIO .....                                                                                                                                                                                | 260        |
| 7.7. Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień<br>regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika<br>(głównego księgowego budżetu) o przypadkach<br>dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie<br>zwierzchnika ..... | 261        |
| <b>Rozdział 8</b>                                                                                                                                                                                                       |            |
| <b>Zaskarżanie rozstrzygnięć nadzorczych RIO .....</b>                                                                                                                                                                  | <b>263</b> |
| 8.1. Skarga do sądu na rozstrzygnięcie nadzorcze .....                                                                                                                                                                  | 264        |
| 8.2. Dopuszczalność wniesienia skargi .....                                                                                                                                                                             | 265        |
| 8.3. Termin na wniesienie skargi .....                                                                                                                                                                                  | 266        |
| 8.4. Organ właściwy do wniesienia skargi .....                                                                                                                                                                          | 267        |
| 8.5. Wymogi formalne skargi .....                                                                                                                                                                                       | 267        |
| 8.6. Zarzuty skargi .....                                                                                                                                                                                               | 268        |
| 8.7. Formułowanie zarzutów skargi kasacyjnej .....                                                                                                                                                                      | 269        |
| 8.8. Postępowanie sądowoadministracyjne dotyczące<br>rozstrzygnięć nadzorczych RIO .....                                                                                                                                | 271        |
| <b>Bibliografia .....</b>                                                                                                                                                                                               | <b>273</b> |
| <b>Orzecznictwo .....</b>                                                                                                                                                                                               | <b>285</b> |

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

|                |                                                                                                                   |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| k.p.a.         | – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)                |
| Konstytucja RP | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)                             |
| p.p.s.a.       | – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) |
| u.f.p.         | – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)                               |
| u.r.i.o.       | – ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)                          |
| u.s.g.         | – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)                                    |
| u.s.k.o.       | – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)                        |
| u.s.p.         | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)                                       |
| u.s.w.         | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)                              |
| u.u.c.p.g.     | – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.)           |

## Czasopisma i publikatory

|       |                                |
|-------|--------------------------------|
| Dz.U. | – Dziennik Ustaw               |
| FK    | – Finanse Komunalne            |
| KPP   | – Kwartalnik Prawa Publicznego |

|          |                                                                                         |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Legalis  | – System Informacji Prawnej Legalis                                                     |
| LEX      | – System Informacji Prawnej LEX                                                         |
| ONSA     | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego                                        |
| ONSAiWSA | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych |
| OSP      | – Orzecznictwo Sądów Polskich                                                           |
| OTK      | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                                                |
| OTK-A    | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A                                       |
| OwSS     | – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych                                                 |
| PiP      | – Państwo i Prawo                                                                       |
| PiS      | – Państwo i Społeczeństwo                                                               |
| ST       | – Samorząd Terytorialny                                                                 |

## Inne

|       |                                                |
|-------|------------------------------------------------|
| BIP   | – Biuletyn Informacji Publicznej               |
| IWZ   | – indywidualny wskaźnik zadłużenia             |
| JST   | – jednostka samorządu terytorialnego           |
| KRRIO | – Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych |
| NIK   | – Najwyższa Izba Kontroli                      |
| NSA   | – Naczelny Sąd Administracyjny                 |
| RIO   | – Regionalna Izba Obrachunkowa                 |
| TK    | – Trybunał Konstytucyjny                       |
| WPF   | – wieloletnia prognoza finansowa               |
| WSA   | – wojewódzki sąd administracyjny               |

## WSTĘP

Problematyka nadzoru i kontroli w sprawach finansowych jest dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) o tyle istotna, że wpływa faktycznie na zakres działalności finansowej i samodzielności tych podmiotów w tym zakresie.

Analiza instytucji nadzoru i pozostałych dokonana w książce dotyczy kompetencji i czynności wykonywanych przez regionalne izby obrachunkowe (RIO), ponieważ to tej instytucji ustawodawca w art. 171 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. powierzył funkcje nadzoru w sprawach finansowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. W obowiązującym porządku prawnym organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Zasada ta w zakresie spraw finansowych znalazła rozwinięcie w ustawie z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, a kompetencje RIO uregulowane są także w innych aktach prawnych, takich jak ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych i ustawy samorządowe.

Prezentacja poszczególnych sfer działalności wykonywanej przez regionalne izby obrachunkowe, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru, służy lepszemu zrozumieniu ich charakteru i wpływu na politykę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest tajemnicą, że jednostki samorządu terytorialnego w osobach ich pracowników czy przedstawicieli organów wykonawczych, a także stanowiących, mają problemy zarówno z rozdzieleniem poszczególnych sfer działalności tego organu, jak i ich zrozumieniem, nie mówiąc już o właściwej reprezentacji w kontaktach w ramach tych sfer z RIO.

Odrębność nadzoru RIO w zakresie spraw finansowych wymaga nie tylko wskazania ściśle przedmiotowego zakresu takiej działalności, ale także przedstawienia katalogu środków nadzorczych i trybów postępowania w tym zakresie. Służy temu niniejsza publikacja, która jest pomocna w odnalezieniu się w meandrach zagadnienia nadzoru i kontroli nad sprawami finansowymi wykonywanymi przez RIO.

Regulacje ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w zakresie nadzoru wobec finansów JST nie dają podstawy do jednoznacznej oceny instytucji RIO. Trudności w zrozumieniu, a także odnalezieniu się w gąszczu przepisów prawa w zakresie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego mają także one same. Zagadnienia poruszone w książce pozwolą wielu podmiotom nie tylko lepiej zrozumieć misję i zasady funkcjonowania RIO, ale też w sposób właściwy reprezentować własne interesy (szczególnie finansowe) na różnych płaszczyznach współpracy z tym podmiotem.

Pierwszy rozdział poświęcony jest analizie ogólnej pojęć kontroli i nadzoru ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego. W drugim rozdziale dokonano prezentacji regionalnych izb obrachunkowych jako części administracji publicznej w Polsce z uwzględnieniem specyfiki organizacji RIO, a szczególnie dylematów dotyczących rozgraniczenia właściwości nadzorczych RIO i wojewodów. Kolejny rozdział poświęcony jest organizacji i zasadom działania regionalnych izb obrachunkowych oraz wpływu tych elementów funkcjonowania RIO na sprawność procedur nadzorczych. Czwarty rozdział to prezentacja działań nadzorczych RIO w ramach systemu organów władzy publicznej i ich wpływu na działalność JST. Rozdział piąty poświęcony jest działalności kontrolnej i instruktażowo-szkoleniowej RIO. Działalność opiniotwórcza RIO jako specyficzna forma wpływu na finanse JST przeanalizowana została w rozdziale szóstym. Rozdział siódmy poświęcony został pozostałym zagadnieniom związanym z działalnością RIO, takim jak absolutorium budżetowe, raport o stanie gospodarki finansowej jednostki, postępowanie naprawcze, zastępcze ustalenie budżetu przez RIO. Dokonano także analizy nowej instytucji wytycznych wydawanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) oraz kompetencji do rozpatrywania

skarg przez RIO. W zakresie przedstawionych zagadnień dokonano analizy ich skuteczności i wpływu na finanse JST. Dodatkowo omówiono szczególnie ważne dla jednostek samorządu zagadnienie dotyczące zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych RIO i postępowania sądowo-administracyjnego w tym zakresie (rozdział ósmy).

Nadzór nad „sprawami” finansowymi jest nadzorem specjalistycznym, regulowanym w sposób dość lakoniczny i wymagającym od podmiotów, które zetknęły się z działalnością RIO i których działalności dotyczą, odpowiedniej wiedzy i zrozumienia procedur oraz poszczególnych czynności wykonywanych przez ten organ. Książka ta w sposób wyczerpujący zapoznaje Czytelnika z tymi zagadnieniami i stanowi kompleksowy przewodnik po działalności RIO. Publikacja ukazuje się w szczególnym momencie dla działalności RIO, mianowicie w dniu 1.01.1993 r. weszła w życie ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, która z kilkoma zmianami obowiązuje do dzisiaj. W 2023 r. minęło więc 30 lat działalności regionalnych izb obrachunkowych w Polsce. Obecnie jest ona jedyną na rynku, aktualną publikacją opisującą w sposób kompleksowy działalność RIO w odniesieniu do pozycji jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu nadzorczym i kontrolnym w sprawach finansowych.



## Rozdział 1

# KONTROLA I NADZÓR – ANALIZA POJĘĆ

### 1.1. Uwagi wstępne

Analiza zagadnienia miejsca i pozycji jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu nadzorczym i kontrolnym w sprawach finansowych wymaga na wstępie przedstawienia definicji i cech charakterystycznych obu sfer wpływu organów kontroli i nadzoru na działalność tych podmiotów, jakimi są podmioty sektora samorządowego.

Rozdzielenie i zdefiniowanie pojęć kontroli i nadzoru zostanie przeanalizowane w odniesieniu do działalności regionalnych izb obrachunkowych. Na tym etapie warto wskazać, że w dużej mierze pojęcia kontroli i nadzoru są stosowane zamiennie lub naprzemiennie, niekiedy uznawane są za te same sfery działalności organów procedury te stosujących. Dla zrozumienia tych zagadnień istotne jest wykazanie terminologicznej, jak i przedmiotowej oraz podmiotowej odrębności tych pojęć. Ma to również znaczenie praktyczne, ponieważ pozwoli na zrozumienie pozycji oraz praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu nadzorczym i kontrolnym w sprawach finansowych.

Przedstawienie zagadnień teoretycznych dotyczących nadzoru i kontroli jest istotne ze względu na wzajemne przenikanie się tych dwóch sfer aktywności organów administracji, co ma miejsce szczególnie w przypadku RIO jako organu nadzoru i kontroli nad finansami JST. Na tym etapie należy zasygnalizować, że pojęcia kontroli i nadzoru nie oznaczają tego samego, a instytucje te charakteryzują się odrębnością nie

tylko pojęciową, ale także formalnoprawną. Ma to istotne znaczenie w sytuacji, gdy pojęcia te często są traktowane także przez jednostki samorządu terytorialnego jako ta sama instytucja prawna. Różnice pomiędzy pojęciami kontroli i nadzoru nie dostrzegają np. przedstawiciele nauk organizacji i zarządzania<sup>1</sup>. Różnice w zakresie tych pojęć przekładają się na ustalenie wpływu obu tych form działalności RIO na politykę finansową JST.

## 1.2. Nadzór i kontrola w JST

Analizę zagadnienia odrębności kontroli i nadzoru należy rozpocząć od wskazania istotnej cechy działalności JST w Polsce, jaką jest samodzielność finansowa i odrębność organizacyjna. Samorząd terytorialny jest elementem ładu publicznego państwa, a istotę tego ładu i podstawowe jego wyznaczniki określa ustanowiony przez to państwo porządek prawny<sup>2</sup>. Nadzór i kontrola mają niejako stabilizować i pomagać utrzymywać ten ład. W literaturze wskazuje się na potrzebę przestrzegania legalności samodzielnych działań podejmowanych przez JST w zakresie spraw publicznych, do czego konieczne jest sprawowanie nad nimi kontroli i nadzoru przez organy administracji państwowej<sup>3</sup>.

Powodem ustanowienia kontroli i nadzoru nad działalnością JST, szczególnie w sferze finansowej, jest fakt włączenia jednostek samorządu terytorialnego w zakres działalności administracji publicznej pomimo posiadania przez nich autonomii, ale z uwzględnieniem koncepcji konsolidacji finansowych środków publicznych.

---

<sup>1</sup> C. Kociński, *Nadzór administracyjny jako element determinujący zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Nadzór administracyjny*, red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 95.

<sup>2</sup> Uchwała TK z 5.10.1994 r., W 1/94, Dz.U. Nr 113, poz. 551.

<sup>3</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność?* [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, red. R. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 128.

Ustawodawca nadaje samorządowi terytorialnemu pewne kompetencje i tym samym to nie sam samorząd decyduje o tym, kto ma realizować określone zadania o znaczeniu lokalnym, ale ustawodawca. Decyduje on także o charakterze i zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością JST. W związku z tym mogą występować pewne dysonanse między organami samorządu terytorialnego a organami rządowymi w zakresie kompetencji i podziału zadań publicznych. Nadzór i wszelkie służące jego realizacji środki prawne mają przede wszystkim zabezpieczać przed tym, aby w wyniku działalności komunalnej nie dochodziło do naruszenia prawa, a także wkraczania w kompetencje władz centralnych<sup>4</sup>. Czym innym jest natomiast nadzór wewnętrzny w strukturach JST. Środki nadzorcze mogą być stosowane tylko do działań władczych i do działań podejmowanych w zakresie tzw. współkompetencji, czyli sfery przenikania się kompetencji obu sektorów władz publicznych. Nie jest uprawnione rozszerzanie kompetencji nadzorczych organów nadzoru, ponieważ mogłoby to doprowadzić do ograniczenia samodzielności JST nie tylko w sferze finansowej. Jedynym kryterium kontroli działalności komunalnej powinna być więc zgodność z prawem.

Obok nadzoru występuje pojęcie kontroli. Kontrola, zgodnie z definicją słownikową, to sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, ale też nadzór nad kimś lub nad czymś<sup>5</sup>. Z kolei nadzór to, zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*, kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś<sup>6</sup>. W znaczeniu funkcjonalnym kontrola oznacza badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem wymaganym/pożądanym oraz dokonanie jego oceny (ang. *audit*). W toku kontroli finansowej weryfikuje się operacje gospodarcze i pieniężne obejmujące poniesione nakłady w stosunku do uzyskanych rezultatów.

Kontrola określona jest konkretnymi wyznacznikami, m.in. podmiotu przeprowadzającego i podmiotu kontrolowanego. W tym zakresie wyróżnia się kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną. Kolejny wyznacznik

---

<sup>4</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Czy nadzór...*, s. 128.

<sup>5</sup> Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/kontrola;2473611.html> (dostęp: 16.02.2024 r.).

<sup>6</sup> Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/nadzor;2485991.html> (dostęp: 16.02.2024 r.).

to czas przeprowadzenia kontroli, gdzie wyróżniamy kontrolę *ex ante*, kontrolę *ex post* i kontrolę w trakcie działalności organu kontrolowanego. Wreszcie wyznacznikiem jest też badany obszar, czyli np. kontrola finansowa i kontrola wykonania zadań.

Kontrolę należy uznawać także za część procesów zarządzania jednostką czy organizacją. W tym zakresie kontrola w znaczeniu zarządczym jest to przyjęty system kierowania, na który składają się określone procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy. Sprowadza się ona do sprawdzenia, czy stan rzeczywisty zgadza się ze stanem pożądanym oraz ustalenia ewentualnych odstępstw, jak również czuwania nad prawidłowym przebiegiem danego procesu czy czynności<sup>7</sup>.

Z uwagi na podmiot wykonujący czynności sprawdzające, ogólnie możemy wyróżnić kontrolę wewnętrzną, realizowaną najczęściej przez utworzoną w tym celu komórkę organizacyjną w strukturach jednostki. Kontrola może także być realizowana przez pracowników JST w ramach wykonywanych przez nich funkcji. Kontrolę taką realizuje kierownik JST lub skarbnik, czyli główny księgowy budżetu. Jest to kontrola funkcjonalna.

Organem kontroli wewnętrznej w gminach jest rada gminy wykonująca czynności kontrolne poprzez obligatoryjnie tworzoną komisję rewizyjną, a także poza nią. Komisja odgrywa decydującą rolę w procedurze absolutoryjnej. Natomiast kontrola zewnętrzna prowadzona jest przez specjalistyczne, niezależne podmioty uprawnione do kontroli działalności JST, czyli RIO, NIK oraz inne organy na podstawie posiadanych uprawnień ustawowych. W literaturze przedmiotu ukształtowała się duża różnorodność prezentowanych definicji kontroli. Wynika to z interdyscyplinarnego znaczenia tego pojęcia<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Słownik współczesnego języka polskiego, red. B. Dunaj, Warszawa 2000.

<sup>8</sup> P. Sołtyk, *Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych w kontekście poprawy zarządzania środkami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego*, „Nie-równości Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016/48, s. 362.

Poruszając się w sferze finansów publicznych, definiując pojęcie kontroli, należy odnieść się do standardów kontroli wewnętrznej Komisji Europejskiej. Publiczna Kontrola Wewnętrzna (PKW) stanowi ogólny system kontroli, stosowany przez rząd lub przez delegowane do tego celu organizacje. Za taką organizację można uznać RIO. System ten ma na celu zapewnienie, że zarządzanie finansami i kontrola wydatków budżetowych są zgodne z odpowiednimi przepisami, planem finansowym oraz zasadami należytego zarządzania, tj. przejrzystości, efektywności, skuteczności działania i gospodarności. Publiczna Kontrola Wewnętrzna obejmuje wszystkie dostępne metody mające na celu kontrolę wszystkich dochodów, wydatków, aktywów i pasywów<sup>9</sup>.

Poprzez pojęcie kontroli wewnętrznej należy rozumieć czynności wykonywane w ramach funkcji zarządzania przez zespół kierowniczy przedsiębiorstwa, jak również przez wyznaczone do tego komórki i osoby. Czynności te polegają na sprawdzeniu – głównie za pomocą porównywania z ustalonym zadaniem, wydanym zarządzeniem wewnętrznym i obowiązującymi przepisami legalności – rzetelności i prawidłowości przeprowadzonych w organizacji operacji gospodarczych zarówno zamierzonych, jak i faktycznie dokonanych<sup>10</sup>. Wskazane składniki systemu służą do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte.

Kontrolę należy rozumieć jako funkcję polegającą na obserwowaniu i rozpoznawaniu określonej działalności lub stanu oraz dokonywaniu oceny ich prawidłowości z perspektywy założeń wyjściowych i oczekiwanych pożądaných efektów. Kontrola skutkuje sformułowaniem diagnozy (oceny) w zakresie przyczyn nieprawidłowości oraz formułowaniu wniosków (zaleceń) co do tej działalności lub stanu w przyszłości. Pytanie, czy w przypadku kontroli także należy ograniczać ją do kontroli zgodności z prawem. W dalszej części pracy dokonana zostanie analiza

---

<sup>9</sup> Ministerstwo Finansów, *Publiczna Kontrola Wewnętrzna*, [www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=d0910669-6975](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=d0910669-6975) (dostęp: 23.08.2023 r.).

<sup>10</sup> K. Winiarska [w:] *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, red. K. Winiarska, Warszawa 2010, s. 18–19.

tego zagadnienia w odniesieniu do tematu samodzielności finansowej JST i uprawnień kontrolnych RIO<sup>11</sup>.

Istotną formą kontroli jest kontrola finansowa. Kontrola dokonywana przez RIO jest odmianą kontroli finansowej. Znajduje to potwierdzenie w przepisach prawa (ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawa o finansach publicznych), jak i regulacjach branżowych RIO<sup>12</sup>. Kwestia ta zostanie rozwinięta w dalszej części pracy.

Kontrola wykonywana przez organy zewnętrzne takie jak RIO nie powinna „wyręczać” kontroli wewnętrznej i zarządczej JST.

Nadzór i kontrola to pojęcia bliskie, jednak nie tożsame. Podsumowując to zagadnienie, trzeba rozdzielić w polskim systemie prawnym te dwa pojęcia. Uznaje się, że nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola i obejmuje także działania kontrolne, ale dokonywane w ramach kompetencji nadzorczych. Odwracając te pojęcia, dokonywanie kontroli nie powinno w praktyce łączyć się z prawem stosowania środków nadzorczych.

Uwzględniając teorię i praktyczne zależności pomiędzy kontrolą i nadzorem, w praktyce kontrola ogranicza się do obserwacji (poznania) procesów i zjawisk oraz ustalenia stanu faktycznego na podstawie materiału dowodowego przeanalizowanego w trakcie kontroli. Tym samym kontrola to porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, tj. wyznaczonym przez przepisy prawa, jeśli uznamy za miarodajne kryterium legalności. Kontrola musi być dokonywana według konkretnych reguł i kryteriów. Pierwsze to zachowanie przewidzianej przepisami prawa procedury dokonywania czynności kontrolnych, tak aby były one jak najmniej uciążliwe dla kontrolowanych. W zależności od rodzaju kontroli (podatkowa, skarbową, finansowa) przepisy prawa formułują

---

<sup>11</sup> *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (dostęp: 23.07.2023 r.).

<sup>12</sup> Uchwała nr 2/2011 Krajowej Rady RIO z 17.03.2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (dostęp: 23.07.2023 r.).

i wyznaczają taką procedurę, określając czynności, zasady i prawa oraz obowiązki kontrolowanego i kontrolującego.

Z kolei kryteria to pewne cechy służące za podstawę oceny, wyboru lub kwalifikacji. Jednym z takich kryteriów, o których mowa w pracy, jest legalność rozumiana jako zgodność z obowiązującym prawem lub mająca moc prawną<sup>13</sup>. To nie jedyne kryteria kontroli występujące w sferze finansów publicznych. Należy wskazać także inne kryteria kontroli z zastrzeżeniem, że muszą być one określone przez przepisy prawa. W dzisiejszym stanie prawnym kryteriami takimi mogą być, obok legalności: celowość, rzetelność, gospodarność, uwzględnianie interesu społecznego i interesu indywidualnego, a nawet przy różnego rodzaju projektach i programach – zgodność z polityką rządu.

W literaturze istnieją również poglądy, które wydają się burzyć koncepcję zinstytucjonalizowanego nadzoru, ubranego w ramy norm prawnych, zachowującego w poszanowaniu samodzielność i niezależność instytucji nadzorowanych. E. Knosala wskazuje, że nadzór nie sprowadza się tylko i wyłącznie do sformalizowanych działań władczych, ale obejmuje także działania nieformalne, które stanowią podstawę procesu kooperacji między organem nadzorczym a nadzorowanym<sup>14</sup>. W celu precyzyjnej analizy tego zagadnienia należy zauważyć, że w art. 2 ust. 4 u.r.i.o. wskazano, że RIO w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową.

Działalność instruktażowa – przy braku wyjaśnienia tego pojęcia przez ustawodawcę – budzi uzasadnione wątpliwości. Zgodnie z definicją słownikową, instruktaż to szkolenie, instruowanie, a także udzielanie komuś instrukcji<sup>15</sup>, a sama instrukcja to zbiór przepisów ustalających sposób postępowania w jakiejś dziedzinie<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Zob. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/legalność.html> (dostęp: 23.07.2023 r.).

<sup>14</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej*, Sosnowiec 2005, s. 139.

<sup>15</sup> Zob. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/instrukta%C5%BC.html> (dostęp: 22.02.2024 r.).

<sup>16</sup> Zob. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/instrukcja.html> (dostęp: 23.07.2023 r.).

Rozwiązanie przyjęte w przypadku RIO to połączenie kompetencji w ramach działalności jednego podmiotu, które wzajemnie się przenikają i mieszają. Sfery działalności nadzorczej czy kontrolnej nie powinny być łączone w ramach kompetencji jednego organu z prostej przyczyny, mianowicie łączenie tych funkcji powoduje wątpliwości co do zachowania zasady bezstronności przy podejmowanych czynnościach w tym zakresie.

W zakresie działalności RIO, zgodnie z przepisem art. 5 u.r.i.o., ustalono, że izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Legalność jako kryterium kontroli oznacza zgodność z obowiązującymi w badanym okresie przepisami Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego oraz przepisów wewnętrznych. Zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym to nic innego, jak rzetelność prowadzonej, sporządzanej i analizowanej dokumentacji w zakresie finansowym, szczególnie ksiąg rachunkowych i sprawozdań finansowych.

Natomiast kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Mając wskazany podmiot kontrolujący, jakim jest RIO, oraz katalog podmiotów kontrolowanych określony w art. 1 ust. 2 u.r.i.o., czyli JST, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów, związki powiatów, stowarzyszenia powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów JST, pozostaje do określenia przedmiot kontroli dokonywanej przez RIO. Przedmiotem kontroli jest gospodarka finansowa wskazanych wyżej podmiotów. Pojęcie gospodarki finansowej nie jest pojęciem normatywnym, a ciężar jego wyjaśnienia wzięła na siebie doktryna. W tym zakresie dochodzi do wątpliwości interpreta-

cyjnych mających swoje przełożenie na występujące w praktyce wady co do ustalenia właściwości rzeczowej organu nadzoru, przekładające się niekiedy na nieuprawnione działania tych organów.

Gospodarka finansowa jest to przedmiotowo określona w aktach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego sfera działalności JST. Po raz kolejny, posługując się przykładem gminy jako najpowszechniej występującej formy działalności administracji samorządowej w Polsce, warto zwrócić uwagę, że w ustawie o samorządzie gminnym gospodarce takiej jest poświęcony cały rozdział 6 pt. „Gminna gospodarka finansowa” (art. 51–62). W zakresie gospodarki finansowej ustawodawca umieścił zagadnienia dotyczące kolejno:

- 1) samodzielności gminnej gospodarki finansowej,
- 2) źródeł dochodów gminy,
- 3) obowiązku wskazania źródła dochodów,
- 4) oddzielenia dyspozycji środkami pieniężnymi gminy od jej kasowego wykonania,
- 5) odpowiedzialności i uprawnień wójta w zakresie gospodarki finansowej,
- 6) jawności gospodarki finansowej,
- 7) określenia RIO jako organu kontroli gospodarki finansowej.

Warto jednak zwrócić uwagę na znaczne rozproszenie właściwości rzeczowej i kompetencji RIO, która obok obszarów zawartych w pojęciu gospodarki finansowej rozciąga się także na inne sfery działalności JST, np. prawo oświatowe (dotacje) czy politykę gospodarki odpadami (tzw. opłata śmieciowa).

W odniesieniu do zagadnień mieszczących się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej, każdemu z obszarów tej gospodarki przypisana jest pewna forma aktywności RIO. Potwierdza to powiązanie kompetencji RIO ustalonych przez ustawodawcę w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych i kompetencji organów samorządowych wyznaczonych przepisami ustaw ustrojowych celem dokonywania nadzoru i kontroli nad tymi ostatnimi. Przykładowo źródła dochodów gminy badane są przez RIO zarówno w ramach opiniowania, jak i oceny tak projektów budżetów JST i ich wykonania, jak i procedury wydawania

opinii o możliwości spłaty zobowiązań finansowych przez JST. Podobnie jest w przypadku obowiązku wskazania źródła dochodów. Oddzielenie dyspozycji środkami pieniężnymi gminy od jej kasowego wykonania badane jest w ramach kontroli dokonywanej przez RIO i wynika z przepisu art. 59 u.s.g., który stanowi, że dyspozycja środkami pieniężnymi gminy jest oddzielona od kasowego jej wykonania.

Odpowiedzialność organu wykonawczego w zakresie gospodarki finansowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustalana jest co prawda zgodnie z przepisami ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>17</sup>, niemniej jednak ustalenie stanów faktycznych i zebranie dowodów na te okoliczności potwierdzające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych zgromadzone są najczęściej w trakcie kontroli przeprowadzanych przez inspektorów RIO.

Dla finansów publicznych istotne znaczenie ma zasada ich jawności. Jawności gospodarki finansowej dotyczy przepis art. 61 u.s.g. Zasada jawności gospodarki finansowej gminy sformułowana została w sposób bezwzględny i nie doznaje żadnych ograniczeń przedmiotowych. W zakresie tej zasady przepis wskazuje dwa elementy składające się na zasadę jawności, mianowicie wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego oraz informuje mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych. Oczywiście całość gospodarki finansowej JST jest jawna z wyłączeniem obszarów podlegających szczególnej ochronie, np. danych osobowych.

Jawność dotyczy szczególnie budżetu JST, który jako dokument dostarcza informacji o wielkości środków publicznych i źródłach ich pozyskiwania oraz o kierunkach i sposobach wykorzystania tych środków, a informacje te są dostępne dla członków społeczności lokalnej i innych zainteresowanych. Jawność wyraża się w możliwości społecznej kontroli gospodarki finansowej JST, co ma przełożyć się na ich racjonalne

---

<sup>17</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 104.

wykorzystanie. Regionalna izba obrachunkowa nie dokonuje oceny racjonalności, a jedynie legalności ich wydatkowania, stąd jawność stanowi bazę do uzupełnienia takiej kontroli. Jawność gospodarki pełni również funkcję prewencyjną, ponieważ uświadamia decydentom, że ich działania mogą być poddane społecznej ocenie, i w związku z tym zmusza ich do staranności przy podejmowaniu decyzji angażujących środki publiczne<sup>18</sup>.

Kryteria celowości, rzetelności i gospodarności nie zostały zdefiniowane przez ustawodawcę. Komentatorzy dla określenia tych kryteriów zalecają odwołanie się do przywoływanego już wyżej *Glosariusza terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, dokumentu, który jest opublikowany m.in. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów<sup>19</sup>.

Celowość to kryterium, według którego dokonywana jest ocena, czy jednostka realizuje postawione przed nią cele. Wydaje się, że są to zarówno cele nałożone odgórnie przez ustawy, rozporządzenia czy statuty, jak i cele, które w ramach działalności i wypracowanej praktyki są wyznaczone przez samą jednostkę. W zakresie działalności jednostek samorządu terytorialnego są to zarówno zadania własne przypisane poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, na które samorządy powinny uzyskać niezbędne środki finansowe. Cel w tym wypadku wydaje się pokrywać z wyznaczonym przez ustawodawcę zadaniem wynikającym z przepisów prawa, przykładowo w zakresie oświaty wynikających z ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty<sup>20</sup>.

Rzetelność określana jest z kolei jako kryterium kontroli obejmujące wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie, a także wypełnianie zobowiązań zgodnie z ich treścią oraz przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki.

---

<sup>18</sup> J. Glumińska-Pawlic [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX 2018.

<sup>19</sup> Zob. [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (dostęp: 22.02.2024 r.).

<sup>20</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2230.

Kontroli podlega także dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

Tym samym celowość to kryterium kontroli, według którego oceniane jest, czy jednostka realizuje postawione przed nią cele, a gospodarność kryterium dotyczące zgodności działalności kontrolowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania, a więc oszczędności, wydajności i skuteczności.

Kontroli wydatków dokonuje się także z uwzględnieniem zasad określonych w przepisach ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>21</sup>. Każdy podmiot zaliczony do sektora finansów publicznych, dokonujący zakupów, dostaw, usług i robót budowlanych, jest zobowiązany przestrzegać zasad określonych w tych przepisach, które odnoszą się do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Regionalna izba obrachunkowa kontroluje także tę kwestię, nie prowadzi jednak postępowań nadzorczych w zakresie naruszenia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Wskazać należy również na fakt, że to kontrola faktycznie stanowi główny nurt działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych z zastosowaniem tylko kryterium legalności oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Taki zakres wykonywanych czynności kontrolnych można przypisać do audytu finansowego wykonywanego w innych obszarach działalności publicznej. W obszarze tego audytu mieści się również ramowa tematyka kontroli kompleksowych, która jednak określa zasadniczo przedmiot badania, a nie jego kryteria. Działalność kontrolna izb w sposób pośredni nie tylko poprawia efektywność pracy samorządów terytorialnych, ale także usprawnia proces udzielania zamówień publicznych, poprawia skuteczność mechanizmów kontroli wewnętrznej, wskazując jednocześnie obszary zagrożeń także na przyszłość.

---

<sup>21</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.

Kierując się tymi przesłankami, działalność kontrolną regionalnych izb obrachunkowych w literaturze przedmiotu próbuje się określać jako audytorską, ze wszystkimi tego konsekwencjami wynikającymi z celów i zadań audytu<sup>22</sup>.

## 1.3. Nadzór

Nadzór to istotny mechanizm systemu kontroli wewnętrznej, który zakłada istnienie właściwego przywództwa, kierownictwa i kontroli hierarchicznej na wszystkich etapach działalności. Pojęcie to jednak nie odnosi się do kontroli zewnętrznej, sprawowanej np. przez NIK czy RIO. Brak definicji normatywnej nadzoru w aktach prawnych ma przełożenie na określanie charakteru, granic i środków nadzorczych, co ma miejsce w przypadku działalności nadzorczej RIO i jej granic.

W piśmiennictwie definiuje się nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego<sup>23</sup>. Nadzór w prawie administracyjnym oznacza „badanie działalności danego podmiotu administrującego, co oznacza także kontrolę połączoną z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczególnie określonymi w prawie”<sup>24</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosownie kompetencje, prawo ustalania stanu fak-

---

<sup>22</sup> A. Skibiński, *Regionalna izba obrachunkowa – audytor zewnętrzny samorządu terytorialnego w Polsce?*, Sulechów 2012, s. 151.

<sup>23</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*, Warszawa, marzec 2012 r., [www.bip.kprm.gov.pl](http://www.bip.kprm.gov.pl) (dostęp: 25.07.2018 r.).

<sup>24</sup> J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 236.

tycznego, jak i korygowania działalności organu nadzorowanego, czyli swoistego rodzaju modyfikacji tych działań<sup>25</sup>.

W zależności od oddziaływania modyfikującego można wyróżnić:

- 1) nadzór nad administracją rządową – jest to nadzór w wąskim znaczeniu, organ sprawujący nadzór jest nadrzędny organizacyjny w stosunku do nadzorowanego;
- 2) nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) nadzór policyjny – uzależniony od kategorii podmiotów kontrolowanych, oparty na kryterium przedmiotu, jakim może być ochrona bezpieczeństwa, porządku, zdrowotności publicznej oraz innych wartości objętych policją administracyjną; polega on na kontrolowaniu i stosowaniu środków o charakterze organizacyjnym, a nawet środków mających charakter bezpośredniego przymusu, aby przywrócić naruszone bezpieczeństwo lub porządek prawny albo ochronić te dobra przed naruszeniem w strefach aktywności, uznanych przez państwo za szczególnie istotne z punktu widzenia interesu państwowego lub społeczne-  
go – w przypadku samorządu chodzi o przeciwdziałanie naruszeniom porządku prawnego przez uchylanie aktów nielegalnych<sup>26</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że w literaturze w odniesieniu do zagadnienia nadzoru za formę sprawowania nadzoru uznaje się decyzję administracyjną. Ma to miejsce w sytuacji nadzoru nad uchwałami organów stanowiących instytutów badawczych<sup>27</sup>.

W zakresie nadzoru RIO nad JST, dokonywanego przecież w ramach sektora administracji publicznej, konieczne jest rozpatrywanie nadzoru przez pryzmat zasady legalizmu i nakazu przestrzegania prawa wywodzonej z art. 7 Konstytucji RP. W oparciu o tę zasadę m.in. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dokonano wykładni przepisów

---

<sup>25</sup> Uchwała TK z 5.10.1994 r., W 1/94, Dz.U. Nr 113, poz. 551.

<sup>26</sup> W. Wytrązek, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2004/3.

<sup>27</sup> J. Dytko, *Decyzja administracyjna jako forma sprawowania nadzoru nad uchwałami organów stanowiących instytutów badawczych*, „Studia Prawnicze KUL” 2018/1.

kompetencyjnych w relacjach pomiędzy organami władzy publicznej. Ponieważ nadzór w dużej mierze dotyczy relacji pomiędzy organami takiej administracji i w konsekwencji wpływa na ograniczenie samodzielności jednego z nich, to trafne jest spostrzeżenie TK dotyczące przepisów kompetencyjnych, w którym Trybunał uznał, że przepisy kompetencyjne powinny podlegać ścisłej wykładni literalnej. Domniemanie kompetencji i materii w nich niewymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie jest dopuszczalne<sup>28</sup>.

## 1.4. Pojęcie nadzoru

Nadzór to oddziaływanie jednego podmiotu (nadzorującego) na inny podmiot (nadzorowany), które opiera się na szczególnej kompetencji podmiotu nadzorującego uprawniającej do władczego ingerowania w sferę praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego<sup>29</sup>.

Analizując pojęcie nadzoru, wskazać należy na dwa elementy, które stanowią o istocie nadzoru. Pierwszym jest władczość rozumiana jako możliwość ingerencji, natomiast drugim kontrola<sup>30</sup>. W teorii wskazuje się, że, aby mówić o nadzorze, obydwie te części muszą wystąpić kumulatywnie<sup>31</sup>. Na tym etapie należy zauważyć, że drugi „człon” definicji nadzoru wyraźnie literalnie odnosi się do pojęcia kontroli, a więc do teorii, że nadzór i kontrola to takie same działania, instrumenty i skutki dla podmiotów nadzorowanych, co nie uzyskało akceptacji autora i nie wydaje się z punktu widzenia samodzielności finansowej JST postrzeganej przez pryzmat kompetencji RIO ujęciem trafnym. Z punktu widzenia praktyki nadzorczej i systematyki pojęcia nadzoru w odniesieniu do

<sup>28</sup> M.in. orzeczenie TK z 5.11.1986 r., U 5/86, OTK 1986/1, poz. 1.

<sup>29</sup> E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.

<sup>30</sup> P. Arczyński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym a jego samodzielność na przykładzie samorządu gminnego – Zarys problemu*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochańskiego w Kielcach” 2016/2, s. 229.

<sup>31</sup> J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego: e-Monografie” 2013/21.