

Anna Kołtuniak, Collegium Varsoviense

Nadzór nad gminą Grodzisk Mazowiecki w latach 2005–2010

Supervision of the Grodzisk Mazowiecki community in the years
2005–2010

tekst przesłany do redakcji 4 listopada 2012 roku, zrecenzowany 1 i 13 marca 2013 roku

Streszczenie

W artykule opisano, jakie instytucje nadzorowały i kontrolowały gminę Grodzisk Mazowiecki w latach 2005–2010. Były to między innymi: urząd wojewódzki, izba obrachunkowa, kontrola skarbową, archiwum państwowe oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Kontrole nie wykazały znacznych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Urzędu Miasta Grodzisk Mazowiecki. Niekiedy wojewoda i Regionalna Izba Obrachunkowa uchylały uchwały Rady Miasta. Dane z kontroli wzbogacają wiedzę o lokalnej administracji publicznej w Polsce.

Słowa kluczowe: Grodzisk Mazowiecki, nadzór nad samorządem terytorialnym

Summary

The article describes the institutions which supervised and controlled the district of Grodzisk Mazowiecki in the years 2005-2010. These were, among others: the Voivodeship Office, the Accounting Chamber, the Fiscal Inspection, the State Archive and the Social Insurance Institution. The inspections did not reveal any major irregularities in the functioning of the Town Office of Grodzisk Mazowiecki. Resolutions of the Town Council were occasionally overruled by the Voivode or by the Regional Accounting Chamber. Data from inspections extend our knowledge of local public administration in Poland.

Keywords: Grodzisk Mazowiecki, supervision of the local government



1. Wstęp

Sprawowanie nadzoru nad działalnością gminy jest wkraczaniem organów administracji rządowej w sferę działań jednostek samorządu terytorialnego. Sprowadza się do ingerencji innych organów w sprawy władz samorządowych, w tym gminy. Nadzór jawi się, wobec zasady samodzielności gminy i jej organów, przyjętych w założeniach ustrojowych samorządności oraz zasady ścisłego przestrzegania prawa przez organy gminy, jako prawny środek weryfikacji działań władz gminy. Nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest - wedle rozdziału dziesiątego, a w szczególności podług artykułu 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym^[1] - na podstawie kryterium zgodności z prawem. Kryterium legalności podnosi też Konstytucja RP w artykule 171^[2].

Nadzór nad samorządem gminnym określa się jako nadzór państwowy. "Jest to system zależności występujących w strukturze organów wykonujących funkcje z zakresu administracji publicznej. Jest to ustawowa funkcja władzy państwowej, powołanej do czuwania, aby jednostki samorządowe spełniały swe zadania publiczne (państwowe) celowo i zgodnie z obowiązującym prawem"^[3]. Jest on szczególnie istotny wobec mniejszych gmin. Tam bowiem zbyt silny nadzór może prowadzić do ubezwłasnowolnienia władz gminnych. Natomiast zbyt liberalny - do nadużyć ze strony czynników lokalnych. Nie można też zapominać o tym, że mniejsze gminy często nie dysponują fachowym aparatem prawniczo-administracyjnym, który mógłby zapewnić odpowiednią jakość prawa miejscowego. Być może jest to jeden z czynników wpływających na fakt wykrywania uchybień w trakcie postępowania nadzorczego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Dlatego też w przedkładanym artykule autorka zajęła się nadzorem nad gminą Grodzisk Mazowiecki. Jest to jedna z gmin miejskich, należących do województwa mazowieckiego. Na jej rozwój wpływa bliskie położenie w stosunku do stolicy kraju. Przyjęto okres pięcioletni, gdyż wystarcza on na wyciągnięcie wniosków natury ogólnej.

2. Nadzór nad gminą Grodzisk Mazowiecki w latach 2005 - 2010

W ustawie o samorządzie gminnym, a także w Konstytucji wymienione są trzy organy powołane do nadzorowania działalności samorządu gminnego. Należą do nich: Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa.

Ustawodawca wyposaża organy nadzoru w instrumenty prawne, a mianowicie: prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy. Chodzi o informacje i dane niezbędne do

wykonywania przysługujących organom nadzoru uprawnień nadzorczych^[4]. Organami sprawującymi nadzór nad samorządem gminy Grodzisk Mazowiecki są: Prezes Rady Ministrów, Wojewoda Mazowiecki i Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie.

W celu umożliwienia sprawowania nadzoru ustawodawca w artykule 90 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązuje wójta lub burmistrza do przedłożenia:

1. wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia, a aktów ustanawiających przepisy porządkowe w ciągu dwóch dni od ich ustanowienia,
2. regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz innych uchwał i zarządzeń wójta (burmistrza) objętych zakresem nadzoru izby, w terminie siedmiu dni.

Uchwały Rady Miejskiej są aktami prawa miejscowego. Regulują prawa i obowiązki mieszkańców gminy. Inicjatywę uchwałodawczą posiadają burmistrz i radni. Projekt uchwały wraz z opinią prawną składany jest do przewodniczącego rady, a ten kieruje go na posiedzenie komisji problemowej Rady Miejskiej. Po uzyskaniu pozytywnej opinii co do zasadności jej podjęcia, projekt uchwały trafia do trybu uchwałodawczego. Na sesji opinię o uchwale w głosowaniu wyraża Rada Miejska – przyjmując ją lub nie. Szczegółowy tryb uchwałodawczy precyzuje Statut Gminy. W przypadku gminy Grodzisk Mazowiecki, uchwały Rady Miejskiej publikowane są w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, a od 1 lipca 2003 roku również na stronie Grodziskiego Biuletynu Informacji Publicznej w rubryce „Prawo lokalne” pod hasłem „Uchwały”^[5].

W latach 2005–2010 rady miejskie (IV, V i VI kadencji) gminy Grodzisk Mazowiecki uchwałyły ogółem 1058 uchwał. W 2005 roku Rada IV kadencji podjęła 152 uchwały; 2006 roku rady IV i V kadencji – 138 uchwał; 2007 roku Rada V kadencji – 220 uchwał; 2008 roku – 148 uchwał; 2009 roku – 221 uchwał; 2010 roku rady V i VI kadencji – 179 uchwał^[6].

Ustawa o samorządzie gminnym w artykule 91 wskazuje na możliwość zastosowania dwóch rodzajów środków nadzoru, a mianowicie:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy (następuje to w razie stwierdzenia naruszenia prawa, zgodnie z art. 91 ust. 1),
- 2) wskazanie, że uchwałę rady gminy wydano z naruszeniem prawa (w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, wedle art. 91 ust. 4)^[7].

Wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa, po otrzymaniu uchwały rady gminy, przeprowadzają postępowanie wyjaśniające co do zgodności z prawem – jeżeli uchwała dotyczy spraw własnych gminy, a w przypadku spraw zleconych ponadto co do zgodności z zasadami celowości, gospodarności i rzetelności. W razie wystąpienia wątpliwości w tym zakresie

organ nadzoru postanowieniem wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy. Wszczynając to postępowanie może jednocześnie wstrzymać jej wykonanie. Postępowanie toczy się z urzędu.

Od dnia otrzymania uchwały organ nadzoru dysponuje trzydziestodniowym okresem, w ciągu którego przeprowadza postępowanie dowodowe dotyczące uchwały, mające na celu wyjaśnienie czy nastąpiło naruszenie prawa (a jeżeli tak to w jakim stopniu), czy też do naruszenia prawa nie doszło. Postępowanie takie toczy się z udziałem gminy co wynika ze stosowania w postępowaniu zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazuje na to artykuł 91 ust. 5 ustawy stwierdzając, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego stosuje się odpowiednio.

Postępowanie nadzorcze prowadzi do:

1. wydania rozstrzygnięcia stwierdzającego ważność uchwały organu gminy (w tym uchwały budżetowej), przy czym może ono dotyczyć całej uchwały lub jej części, w przypadku gdy uchwała jest sprzeczna z prawem a jego naruszenie jest istotne,
2. wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, w przypadku gdy naruszenie to było nieistotne,
3. wstrzymania przez wojewodę wykonania uchwały organu gminy wydanej w sprawach zleconych i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia wskazując zaistniałe uchybienia oraz termin załatwienia sprawy,
4. uchylecia przez wojewodę uchwały organu gminy i wydania zarządzenia zastępczego gdy uchwała dotyczy spraw zleconych a w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy nie uwzględnia wskazówek dotyczących zaistniałego uchybienia,
5. wskazania przez regionalną izbę obrachunkową radzie gminy nieprawidłowości zawartych w uchwale budżetowej oraz sposobu i terminu ich usunięcia^[8].

W tabeli nr 1 zamieszczono dane dotyczące uchylecia uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku przez organy nadzoru w latach 2005–2010.

Tabela nr 1. Uchwały uchylone/unieważnione przez organy nadzoru w latach 2005–2010.

Rok	Numer uchwały	Nazwa organu nadzoru
2005	96/2003	Wojewoda Mazowiecki
2006	-	-
2007	553/2006 40/2007	RIO Wojewoda Mazowiecki
2008	-	-
2009	309/2009, 490/2009, 491/2009	Wojewoda Mazowiecki
2010	604/2010 648/2010, 649/2010, 674/2010, 724/2010	RIO Wojewoda Mazowiecki

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.grodzisk.pl/uchwaly.html;
http://www.mazowieckie.pl/porta1/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2009_rok_Warszawa; http://www.mazowieckie.pl/porta1/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2010_rok_Warszawa [dostęp 01.08.2011].

W 2005 roku została uchylona uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Grodzisku Mazowiecki, na skutek rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego. Projekt planu zagospodarowania przestrzennego nie został wyłożony do publicznego wglądu, nie zawiadomiono też o terminie jego wyłożenia. W związku z tym dla tego terenu nie była możliwa kontynuacja prac planistycznych.

W 2006 i 2008 roku nie odnotowano uchylecia uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim przez Wojewodę Mazowieckiego lub RIO w Warszawie.

W 2007 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie, na podstawie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), uchyliła uchwałę Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim dotyczącą wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez dotychczasowych użytkowników i współużytkowników wieczystych, w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe. Zgodnie z orzeczeniem NSA Rada Gminy Grodzisk Mazowiecki nie mogła ustalić ogólnych warunków zgody na bonifikaty podczas przekształcenia użytkowania wieczystego we własność. Mogła jedynie udzielać indywidualnej zgody. Według NSA uchwała o bonifikacie od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie może mieć charakteru aktu

prawa miejscowego tj. aktu o charakterze generalnym ustalającym ogólną zasadę udzielania bonifikaty od przekształcenia, lecz powinna być podejmowana dla określonego indywidualnego nabywcy, tj. w sprawach indywidualnych.

W 2007 roku Wojewoda Mazowiecki unieważnił uchwałę Nr 40/2007 z dnia 27 stycznia 2007 roku dotyczącą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Sąd administracyjny orzekł bowiem o jej niezgodności z prawem.

W 2009 roku Wojewoda Mazowiecki podjął łącznie 97^[9] rozstrzygnięć nadzorczych (nieuwzględniając rozstrzygnięć pochodzących z delegatur w Ostrołęce, Płocku, Radomiu, Siedlcach), z tego dwie dotyczyły trzech uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim. Były to:

- uchwałą Nr 309/2009 w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych, dla których Gmina Grodzisk Mazowiecki jest organem prowadzącym. W drodze nadzoru zakwestionowano przepis dotyczący wejścia w życie regulaminu;

- uchwały Nr 490/2009 i Nr 491/2009 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o niezgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim Nr 40/2007 z dnia 27 stycznia 2007 roku w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy, co do której sąd administracyjny orzekł o jej niezgodności z prawem, traci moc z dniem orzeczenia o niezgodności z prawem. Brak tego studium uniemożliwia uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze całej gminy. W związku z tym uchwały podjęte na sesji w dniu 23 maja 2009 r. przez Radę Miejską (Nr 490/2009 i Nr 491/2009) były nieważne^[10].

W 2010 r. Wojewoda Mazowiecki podjął 76 rozstrzygnięć nadzorczych w tym cztery dotyczące uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim. Chodziło o:

- uchwałę Nr 648/2010 w sprawie sprostowania oczywistego błędu pisarskiego w uchwale Nr 643/2006 z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Książenice w Gminie Grodzisk Mazowiecki, jako niezgodnej z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu w zagospodarowaniu przestrzennym oraz niezgodnej z ustawą z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;

- uchwałę Nr 649/2010 w sprawie sprostowania oczywistego błędu pisarskiego w uchwale Nr 121/2007 z dnia 27 czerwca 2007 roku w sprawie

uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Książenice w Gminie Grodzisk Mazowiecki, jako niezgodnej z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu w zagospodarowaniu przestrzennym oraz niezgodnej z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;

- uchwałą Nr 674/2010 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Książenice w Gminie Grodzisk Mazowiecki jako podjętej z istotnym naruszeniem ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody oraz naruszeniem ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko;

- uchwałą Nr 724/2010 w sprawie zakazu wprowadzania do obrotu tzw. dopalaczy na terenie Miasta Grodziska Mazowieckiego. Wojewoda zakwestionował zasadność skorzystania przez gminę z prawa stanowienia przepisów porządkowych w/w sytuacji, ponieważ prowadziłyby to do sprzecznego z prawem rozszerzenia wykładni przepisów, a także jej wadliwego trybu wprowadzenia uchwały. Ponadto 8 października 2010 roku Sejm uchwalił stosowne ustawy regulujące powyższy problem, więc w tej sytuacji gmina nie mogła – zdaniem wojewody – stanowić prawa miejscowego.

Ponadto w 2010 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie uchyliła uchwałą 604/2010 z dnia 31 marca 2010 roku w sprawie określenia i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Mimo iż Kolegium Izby wcześniej wyznaczyło termin poprawienia uchwały, to Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie dokonała autokorekty uchwały we własnym zakresie w wyznaczonym terminie i w związku z tym kwestionowana uchwała została uchylona przez RIO.

W ramach działalności nadzorczej RIO bada uchwały dotyczące udzielania przez organy samorządu absolutorium burmistrzowi lub wójtowi. W latach 2005–2010 Izba potwierdziła ważność wszystkich uchwał Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim w tym zakresie. Co roku burmistrz Grodziska Mazowieckiego, po uzyskaniu pozytywnej opinii RIO w Warszawie do sprawozdania z wykonania budżetu za dany okres obrachunkowy, uzyskiwał również pozytywną opinię wykonania budżetu Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim, która to również sporządzała wniosek absolutoryjny. Wniosek ten przedkładała do zaopiniowania przez RIO. W latach 2005–2010 pozytywnie zaopiniowane wnioski stały się podstawą do udzielenia burmistrzowi absolutorium w formie ważnych uchwał podjętych przez Radę Miejską^[11].

W omawianym okresie nie odnotowano przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie. Należy nadmienić, że gdyby taka sytuacja wystąpiła, regionalna izba obrachunkowa w terminie do dnia 31 stycznia roku budżetowego musiałaby ustalić budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki finansowej byłby projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (art. 240 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych^[12]).

Z informacji RIO w Warszawie wynika, iż gmina Grodzisk Mazowiecki rokrocznie uzyskuje wysoki procent wykonania budżetu. Przykładowo w 2010 roku gmina znajdowała się wśród 114 gmin województwa mazowieckiego (spośród 308), których procent wykonania budżetu wynosił powyżej 95%. W pozostałych gminach wykonanie budżetu kształtowało się poniżej 95%^[13].

W latach 2005 - 2010 zostały przeprowadzone 22 kontrole w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim przez różne organy. W 2005 Urząd Kontroli Skarbowej sprawdzał prawidłowość klasyfikacji podatku od towarów i usług do kosztów klasyfikacyjnych w programie SAPARD w ramach projektu nr 731-07002702 Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim. Archiwum Państwowe m. st. Warszawy przeprowadziło kontrolę problemową postępowania z materiałami archiwalnymi wchodzącymi do Państwowego Zasobu Archiwalnego Urzędu Stanu Cywilnego. Departament Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli badał koszty funkcjonowania administracji samorządowej w okresie od 31 grudnia 2002 roku do 30 czerwca 2005 roku. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2004 roku do 31 grudnia 2004 roku zgodnie z programem kontroli^[14].

W 2006 roku Mazowiecki Urząd Wojewódzki – Wydział Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie kontrolował stan przygotowań obronnych Urzędu Miasta Grodzisk Mazowiecki za okres 2005–2006. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie sprawdziła prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w okresie 2004–2006 (I kwartał)^[15].

Rok 2007 przyniósł kontrolę Biura Kontroli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej odnośnie trybu wykonywania prac społecznie użytecznych w ramach umów zawartych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej z jednostkami samorządu terytorialnego. Oddział Zamiejscowy w Grodzisku Mazowieckim Archiwum Państwowego m. st. Warszawy przeprowadził kontrolę ogólną archiwum zakładowego.

W 2008 roku Urząd był dwukrotnie kontrolowany przez Archiwum Państwowe m.st. Warszawy. Najpierw była to kontrola ogólna archiwum zakładowego Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim; a potem kontrola problemowa postępowania z materiałami archiwalnymi wchodzącymi do państwowego zasobu archiwalnego Urzędu Stanu Cywilnego w Grodzisku Mazowieckim^[16].

Rok później w Urzędzie Miejskim pojawiło się zdecydowanie więcej podmiotów kontrolujących. Spółka Maculewicz Consulting przeprowadziła na zlecenie gminy audyt wydatków kwalifikowanych w ramach projektu Funduszu Spójności: „Gospodarka wodno -ściekowa w Grodzisku Mazowieckim” - projekt nr 2004/PL/16/C/PE/007 za rok 2008. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dokonał analizy i oceny cen powstałych roszczeń wykonawców na kontraktach: 01, 02, 03.1, 04 oraz ocenił terminowość realizacji projektu. Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie dokonał kontroli celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i wywiązywania się z warunków finansowania pomocy w ramach realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego - projekt Nr Z/2.14/I/1.4/571/04 „Budowa wielofunkcyjnego budynku dla potrzeb kultury w Grodzisku Mazowieckim. Archiwum Państwowe m.st. Warszawy przeprowadziło kontrolę sprawdzając materiały archiwalnych podlegających przekazaniu do Archiwum Państwowego m.st. Warszawy Oddział Grodzisk Mazowiecki. Zakład Ubezpieczeń Społecznych badał: 1) prawidłowość i rzetelność obliczania i potrącania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego; 2) ustalanie uprawnień do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu oraz sprawdzanie prawidłowości obliczania przez płatnika składek kwot wyrównań zasiłków oraz odsetek od kwot tych wyrównań i ich rozliczania w ciężar składek na ubezpieczenia społeczne w wyniku realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 roku; 3) prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe; 4) prawidłowość wystawiania zaświadczeń lub zgłaszania danych dla celów ubezpieczeń społecznych. Ostatnią kontrolę w omawianym roku przeprowadziło Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Warszawie, które sprawdziło rejestr wyborców w zakresie jego prowadzenia i aktualizacji^[17].

W 2010 roku Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie dokonał kontroli celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej w ramach realizacji Funduszu Spójności, projekt 2004/PL/16/C/PE/007 „Gospodarka wodno-ściekowa

w Grodzisku Mazowieckim" – projekt Gospodarka wodno-ściekowa w Grodzisku Mazowieckim obejmujący między innymi budowę systemów kanalizacji sanitarnej i deszczowej, renowację magistrali wodociągowej, modernizację oczyszczalni ścieków, modernizację i budowę stacji uzdatniania wody oraz budowę sieci wodociągowej. Spółka Maculewicz Consulting ponownie przeprowadziła audyt wydatków kwalifikowanych w ramach projektu Funduszu Spójności: Gospodarka wodno-ściekowa w Grodzisku Mazowieckim" – projekt nr 2004/PL/16/C/PE/007 za rok 2009. Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych kontrolowała realizację projektu „Utworzenie i wdrożenie systemów informatycznych kluczem do budowy społeczeństwa informacyjnego gminy Grodzisk Mazowiecki”. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Najwyższej Izby Kontroli przeprowadził kontrolę w zakresie zarządzania środowiskiem w gminie Grodzisk Mazowieckim w okresie od 1 stycznia 2008 roku do dnia zakończenia kontroli. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie kontrolowała gospodarkę finansową gminy za 2009 rok. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie sprawdzał realizację działań prowadzonych w roku 2009 w ramach Programu Wieloletniego – "Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011". Zakres kontroli obejmował: kontrolę dokumentacji związanej z realizacją projektu budowy dróg; sprawdzenie zgodności faktycznego postępu rzeczowego realizacji projektu z zapisami umowy o dofinansowanie; stwierdzenie prawidłowości wydatkowania przez beneficjenta (tj. gminę) dotacji celowej z budżetu państwa, zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami.

Z zebranych informacji wynika, że w latach 2005–2010 organy nadzorcze nad gminą Grodzisk Mazowiecki przeprowadziły ogółem cztery kontrole, z czego dwie przez RIO i dwie przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

Kontrole przeprowadzane w analizowanych latach przez RIO w Warszawie podzielono na kontrole^[18]:

- kompleksowe, obejmujące gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego,
- problemowe, obejmujące wybrane zagadnienia w jednej lub więcej jednostkach kontrolowanych,
- doraźne, podejmowane w razie potrzeby (obejmujące również, traktowane jako odrębne zadanie kontrolne, sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych).

W przypadku gminy Grodzisk Mazowiecki kontrole przeprowadzone w 2005 i 2010 roku przez RIO to kontrole kompleksowe gospodarki finansowej gminy. Ramowy zakres tych kontroli obejmował^[19]:

- ustalenia ogólnooorganizacyjne (dane ogólne, wewnętrzne regulacje cywilnoprawne, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej),

- księgowość i sprawozdawczość budżetową (stan i kompletność urzędzeń księgowych, prawidłowość i terminowość zapisów w ewidencji księgowej, sprawozdawczość budżetową),
- gospodarkę pieniężną i rozrachunkową (gospodarkę środkami pieniężnymi, gospodarkę drukami ścisłego zarachowania, rachunki i rozszczenia, inwentaryzację, kredyty, pożyczki i poręczenia),
- wykonanie budżetu: dochody budżetowe (subwencje i dotacje, dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z majątku, inne dochody), przychody budżetowe, wydatki budżetowe (wydatki bieżące: z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń; wydatki majątkowe: na inwestycje, pozostałe wydatki), stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych, rozchody budżetowe,
- mienie komunalne (gospodarkę nieruchomościami i pozostałymi składnikami majątku: środkami trwałymi, wartościami niematerialnymi i prawnymi, finansowy majątek trwały, materiały, a także inwentaryzację),
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień (dotacje otrzymane w związku z realizacją zadań zleconych, prawidłowość wykorzystania dotacji celowych, środki na realizację porozumień),
- rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne, samorządowe osoby prawne).

Obie kontrole wykazały nieprawidłowości i niedociągnięcia, dlatego w celu ich wyeliminowania w przyszłości, RIO w swych wystąpieniach pokontrolnych wnioskował o ich usunięcie. Za nieprawidłowości wykazane w wystąpieniach pokontrolnych odpowiedzialnymi uczyniono burmistrza i skarbnika gminy. Na zawiadomienie o wykonaniu wniosków z wystąpienia pokontrolnego lub o przyczynach ich niewykonania przysługiwał burmistrzowi termin 30 dni od daty ich doręczenia^[20]. Ponadto RIO zobligowało również burmistrza do zapoznania z treścią wystąpienia pokontrolnego radnych na najbliższej sesji Rady Gminy.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługiwało burmistrzowi prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Zaznaczono jednak, że podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub jego niewłaściwe zastosowanie. W przypadku obu kontroli burmistrz nie skorzystał z przysługującego mu prawa i nie zgłosił zastrzeżeń do Kolegium Izby. Podjął natomiast stosowne działania naprawcze.

W analizowanym okresie Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie (MUW) przeprowadził dwie kontrole – w 2006 i 2010 roku. Pierwsza z nich

była to kontrola problemowa (zgodna z rocznym planem kontroli MUW na 2006 r.) dotycząca stanu przygotowań obronnych Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim za okres 2005–2006. W wyniku dokonanego przeglądu dokumentów przedstawionych do kontroli, wysłuchania wyjaśnień a także uwzględniając wnioski i zalecenia oceniono, że poziom przygotowań Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim w pełni zapewnia realizację zadań obronnych. Biorąc pod uwagę fakt, że we wszystkich zakresach realizacji przygotowań obronnych podlegających przeglądowi w trakcie kontroli stwierdzono bardzo wysoki poziom realizowanych zadań, Zespół Kontrolny wnioskował o wyróżnienie inspektora ds. zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych, odpowiedzialnego za wykonywanie zadań obronnych.

Kontrola z 2010 roku również była kontrolą problemową. Dotyczyła projektu wdrażanego w roku 2009 w ramach Programu Wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”. Zakres kontroli obejmował (podobnie jak uprzednio): kontrolę dokumentacji związanej z realizacją projektu; sprawdzenie zgodności faktycznego postępu rzeczowego realizacji projektu z zapisami umowy o dofinansowanie; stwierdzenie prawidłowości wydatkowania przez beneficjenta dotacji celowej z budżetu państwa, zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi przepisami.

W toku kontroli stwierdzono naruszenie ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 roku, które jednakże stanowiło błąd formalny niemający wpływu na wynik przedmiotowego postępowania.

W latach 2005–2010 do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło 19 skarg dotyczących działalności burmistrza. Liczbę skarg w poszczególnych latach kształtowała się następująco: rok 2005 dwie skargi; 2006 – dwie; 2007 – jedna; 2008 – pięć; 2009 – pięć; 2010 – cztery^[21].

Wszystkie skargi zostały przekazane do rozpatrzenia przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim. Skargi te najczęściej dotyczyły opieszałości w podejmowaniu różnych decyzji. W wyniku postępowania wyjaśniającego przez Komisję Rewizyjną stwierdzono, iż zarzuty postawione w skargach nie znalazły potwierdzenia. W związku z tym Rada Miejska stosownymi uchwałami oddaliła wszystkie skargi wniesione na działalność burmistrza przez mieszkańców gminy^[22].

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje również nadzwyczajne środki nadzoru, które sprowadzają się do:

1) Rozwiązania rady gminy. W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji

publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję.

2) Odwołania wójta. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

3) Ustanowienia zarządu komisarycznego. W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania^[23].

W analizowanym okresie w stosunku do samorządu gminy Grodzisk Mazowiecki nie zastosowano żadnego z nadzwyczajnych środków nadzoru.

[1] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

[2] Zob. E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 48.

[3] M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 120. Zob. też M. Bożek, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym. Przyczyny, zakres i jego postacie* [w:] *Państwo–Prawo–Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red.

M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012, s. 45; K. Sikora, *Obowiązujący model nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, red. M. Karpiuk, Poznań - Kijów 2013, s. 207.

[4] Zob. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 110.

[5] Dokument elektroniczny, <http://www.grodzisk.pl/uchwaly.html> [dostęp 01.08.2011].

[6] Obliczenia własne na podstawie: www.grodzisk.pl/uchwaly.html.

[7] Zob. E. Zieliński, op. cit., s. 49.

[8] Ibidem, s. 49 - 50.

[9] Podawane liczby rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Mazowieckiego w poszczególnych latach nie uwzględniają liczby rozstrzygnięć nadzorczych z delegatur: Siedlce, Ostrołęka, Płock i Radom.

- [10] Na podstawie: dokument elektroniczny, http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2009_rok_Warszawa [dostęp 01.08.2011]
- [11] Na podstawie: dokument elektroniczny, http://old.bip.warszawa.rio.gov.pl/images/2010_nadzor/ [dostęp 04.08.2011]
- [12] Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- [13] Na podstawie: dokument elektroniczny, <http://bip.warszawa.rio.gov.pl/?a=4282> [dostęp 04.08.2011]
- [14] Wnioski własne na podstawie: <http://www.bip.grodzisk.pl>.
- [15] J.w.
- [16] J.w.
- [17] J.w.
- [18] Na podstawie: dokument elektroniczny, http://old.bip.warszawa.rio.gov.pl/images/2010_nadzor/ [dostęp 04.08.2011].
- [19] Na podstawie materiałów uzyskanych w Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim, w tym dokumencie pt „Protokół z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta i Gminy Grodzisk Mazowieckim za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r.”
- [20] Art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113).
- [21] <http://www.bip.grodzisk.pl> [dostęp 01.08.2011].
- [22] Na podstawie: dokument elektroniczny, <http://www.bip.grodzisk.pl>. [dostęp 01.08.2011].
- [23] Art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Bibliografia

Źródła

Materiały Urzędu Miasta Grodzisk Mazowiecki.

Literatura

Bożek M., Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym. Przyczyny, zakres i jego postacie [w:] Państwo–Prawo–Polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka, red. M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski, Lublin 2012.

Dolnicki B., Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993

Karpiuk M., Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym, Lublin 2008.

Sikora K., Obowiązujący model nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce, [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie, red. M. Karpiuk, Poznań–Kijów 2013.

Zieliński E., Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2004.

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Internet

<http://www.bip.grodzisk.pl>

<http://bip.warszawa.rio.gov.pl/?a=4282>

<http://www.grodzisk.pl/uchwaly.html>

http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2009_rok_Warszawa

http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/650/654/Rozstrzygnięcia_Nadzorcze_Wojewody_2010_rok_Warszawa

http://old.bip.warszawa.rio.gov.pl/images/2010_nadzor/

lic. Anna Kołtuniak: absolwentka Collegium Varsoviense (rocznik 2011), Wydział Ekonomiczno-Społeczny, kierunek Administracja. E-mail: anna.koltuniak@o2.pl
