



STANOWISKO
Związku Powiatów Polskich
Licheń, 29 sierpnia 2003 r.

w sprawie uwag do rządowego projektu ustawy o przeprowadzaniu kontroli w administracji publicznej, który wpłynął do Sejmu RP w dniu 23 lipca 2003.

1. W wyniku analizy rządowego projektu ustawy o przeprowadzaniu kontroli w administracji publicznej, który wpłynął do Sejmu RP w dniu 23 lipca 2003 r., nad którymi aktualnie pracują Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Związek Powiatów Polskich przedkłada następujące uwagi:

1) W art. 1 ust.2 pkt.2 wyłączono stosowanie przepisów ustawy do kontroli organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, wykonywanej przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Co w praktyce oznacza taki zapis?

Ustawodawca tworząc nowoczesny system prawny w zakresie kontroli w administracji publicznej pozostawia poza nim rady gmin, powiatów i sejmiki wojewódzkie, co należy rozumieć, że będą one nadal wykonywały swoje funkcje kontrolne, wynikające z ustrojowych ustaw samorządowych, wyłącznie w oparciu o te ustawy oraz statuty gmin, powiatów i województw, ustalając treść tych ostatnich według własnego uznania. Przy czym należy wspomnieć, że o ile w statutach powiatów można zaobserwować pewną jednolitość zapisów dotyczących zasad i trybu działania komisji rewizyjnych, przeniesionych ze statutu wzorcowego powiatu, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 1998 r, na podstawie delegacji ustawowej, które utraciło moc w związku z wejściem w życie z dniem 30 maja 2001 r. nowelizacji ustaw samorządowych z dnia 11 kwietnia 2001 r., to w przypadku gmin regulacje statutowe charakteryzuje ogromna różnorodność.

Na ten fakt zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli wewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego, z maja 2002 r., wskazując ponadto na wiele innych nieprawidłowości w zakresie regulacji wewnętrznych dotyczących kontroli jak i realizacji uprawnień kontrolnych.

W związku z powyższym, można stwierdzić, że jeżeli projekt ustawy o kontroli nie ulegnie zmianie w omawianym wyżej zakresie, to w gminie, powiecie i województwie będą funkcjonowały dwa „systemy kontroli „

- jeden utworzony przez radę (sejmik), będącą autorem zapisów statutowych, w oparciu o właściwą ustawę ustrojową
- drugi w oparciu o projektowaną ustawę o przeprowadzaniu kontroli w administracji publicznej, która niebawem zostanie uchwalona.

Dualizm kontrolny w samorządzie terytorialnym – to problem ustrojowy , którego nie można nie zauważyć. W bieżącym funkcjonowaniu samorządu zapewne będzie rodzić wiele emocji i kontrowersji. Przykładem tego może być rozbieżność definiowania poszczególnych elementów procedury kontrolnej np. definicja protokołu kontroli, wystąpienia pokontrolnego, uprawnień kontrolującego i kontrolowanego, upoważnień do przeprowadzania kontroli, zgłaszania zastrzeżeń do treści zawartych w protokole kontroli i wystąpieniu pokontrolnym itp.

Rady gmin, powiatów i sejmiki wojewódzkie , zgodnie z właściwymi ustawami ustrojowymi, stanowiąc prawo miejscowe, statut gminy, powiatu, województwa nie są w tym zakresie związane żadnymi przepisami.

Z kolei samorządowe organy wykonawcze (bo o takie chyba chodzi autorom projektu ustawy – w art.6 pkt 4) będą realizowały ustawę o przeprowadzaniu kontroli.

Porównując zapisy statutów jednostek samorządu terytorialnego z tekstem projektu ustawy jest to wielce prawdopodobne.

2) Niezrozumiały jest zapis art.6 ust.1 pkt 4 projektu ustawy, który do „ zarządzających kontrolę „ zalicza „ organ jednostki samorządu terytorialnego „, nie precyzując , czy ma być to organ stanowiąco – kontrolny czy organ wykonawczy.

Wprawdzie możemy się domyślać, że skoro przepisów ustawy nie stosuje się do kontroli wykonywanej przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, o czym mowa była wyżej , to należy rozumieć ten zapis jako uprawnienie dla organu wykonawczego. Nie jest to jednak tak zupełnie pewne bo , znowu należy odnieść się do ustawodawstwa ustrojowego i praktyki samorządowej , i okazuje się że, „ zarządzającym kontrolę” będzie

- w gminie - wójt, burmistrz, prezydent miasta
- w powiecie – zarząd powiatu
- w województwie – zarząd województwa,

bo takie organy wykonawcze istnieją w jednostkach samorządu terytorialnego, w aktualnym stanie prawnym.

Zarządy powiatów i województw, jako ciała kolegialne, działają na posiedzeniach. Podejmują decyzje w formie uchwał. Stąd wniosek, że zarządzenie kontroli w powiecie i województwie musiałyby się odbywać w ramach prac zarządów, w formie uchwał.

Biorąc pod uwagę pozostałe podmioty wymienione w pkt.1 – 10 w art.6 projektu ustawy, można przypuszczać, że autorzy projektu zastosowali personifikację co do „ zarządzającego kontrolę „, wymieniając w tej grupie Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Rady Ministrów, organ administracji rządowej, ministra właściwego do spraw..., kierownika urzędu obsługującego ministra, kierownika jednostki organizacyjnej, wojewodę i starostę (w stosunku do służb, inspekcji i straży).

Nie uwzględniono więc faktu, że organy wykonawcze w samorządzie powiatowym i wojewódzkim to nadal organy kolegialne.

W tym zakresie ustawodawca winien jednoznacznie przesądzić , komu w strukturach władzy samorządowej , przypisane zostanie uprawnienie do zarządzania kontroli. Jest to bardzo istotny problem, biorąc pod uwagę , wynikające ze statusu zarządzającego kontrolę jego inne uprawnienia , o których stanowi w dalszej części projekt ustawy (np. ustalanie planów kontroli, powoływanie biegłego, wydawanie poleceń kontrolerowi ,sporządzanie i podpisywanie wystąpienia pokontrolnego i inne).

Status zarządzającego kontrolę uprawnia go do podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć w procedurze kontrolnej realizowanej na podstawie projektu ustawy.

3) W art.8 ust.3 projektu, pozostawiono do decyzji władz samorządowych tworzenie komórek lub samodzielnych stanowisk do spraw kontroli w urzędach marszałkowskich, starostwach i urzędach gmin.

Jest to zapis uwzględniający samodzielność samorządów w zakresie organizacji ich struktur wewnętrznych. Niemniej jednak nie można się zgodzić z argumentami przytoczonymi w uzasadnieniu projektu, że w urzędach samorządowych istnieją już takie komórki bądź stanowiska pracy.

Z informacji uzyskanych od samorządowców, uczestników szkoleń Programu Szkoleniowego PAOW wynika, że w wielu urzędach gmin, szczególnie gmin wiejskich nie zorganizowano takich stanowisk, pomimo przekonania o niezbędności ich utworzenia. Jako argumenty istniejącego stanu przytaczano przede wszystkim problemy finansowe i brak odpowiedniej kadry.

Usprawnienie zarządzania rozwojem gminy, powiatu województwa, racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, stworzenie nowoczesnej administracji samorządowej, szczególnie w kontekście bliskiej akcesji do Unii Europejskiej, wymagać będzie od organów zarządzająco- wykonawczych utworzenia komplementarnej struktury organizacyjnej i funkcjonalnej, obejmującej również realizację zadań kontrolnych. Stąd też pomimo braku obligujących zapisów w projekcie ustawy, w samorządach powinny zostać utworzone komórki (stanowiska)ds. kontroli. Jest to nieodzowne narzędzie dla władz samorządowych.

Ten problem nie dotyczy jednak, jak można wnioskować z zapisów projektu, wyłącznie samorządów. Jest to problem ustrojowy państwa. Dlatego nie można zgodzić się z kolejnym argumentem w uzasadnieniu do projektu ustawy, że” wejście w życie ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa”.

Wydaje się że w przedstawionej powyżej sytuacji niezbędnym byłoby przeprowadzenie rzetelnej analizy aktualnie istniejących struktur kontrolnych w samorządach, dokonanie oceny stanu ich organizacji, zaplecza logistycznego, kadry i oszacowanie wielkości nakładów niezbędnych do kompleksowego uregulowania problemu w skali kraju.

Kwoty te powinny zostać uwzględnione w budżecie państwa.

Nie można zgodzić się na przesunięcie wyłącznie na samorząd kolejnego zadania publicznego, bo bez wątpienia kontrola administracji publicznej, do takich należy, bez środków na jego realizację.

2. Zarząd Związku Powiatów Polskich zwraca się do Parlamentarzystów o uwzględnienie przedstawionych powyżej uwag, w celu utworzenia kompleksowego, jednolitego systemu prawnego w zakresie kontroli w administracji publicznej.

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn