

Status prawny komisji rewizyjnej jako element ładu korporacyjnego gminy

Wprowadzenie

Jubileusz ćwierćwiecza funkcjonowania samorządu terytorialnego skłania do pewnych podsumowań. Prawnik z oczywistych powodów będzie się koncentrował na ocenie jakości obowiązującej przez dwadzieścia pięć lat ustawy o samorządzie gminnym¹ oraz jej stosowania. Należy zauważyć, że od kilku przynajmniej już lat ewolucja polskiego samorządu terytorialnego poddawana jest krytyce, i można odnieść wrażenie, iż ta krytyka się nasila. Wielce charakterystyczne jest, że do najbardziej ostrych jej krytyków należą twórcy polskiej reformy samorządu terytorialnego, tacy jak prof. Jerzy Regulski czy Jerzy Stępień – były Prezes Trybunału Konstytucyjnego².

W analizowanym zagadnieniu statusu prawnego komisji rewizyjnej jak w soczewce ogniskują się główne niedoskonałości ustawy o samorządzie gminnym, przy czym przejawiają się one również w wielu innych aspektach. Jak się wydaje, sedno problemu tkwi w tym, że z przepisów

¹ Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.), dalej „u.s.g.”. Pierwotna nazwa tej ustawy brzmiała „ustawa o samorządzie terytorialnym”. Obecna nazwa została nadana na mocy Ustawy z dnia 29 XII 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.).

² Zob. np. wywiad, jakiego udzielił J. Regulski dziennikowi „Polska The Times” pt. *Musimy kontrolować samorzady*, wydanie z 3 VIII 2010 r., oraz wywiad, jakiego udzielił J. Stępień dziennikowi „Gazeta Wyborcza” pt. *Samorząd nam się wykoślawił*, wydanie z 11 XI 2014 r. J. Stępień w wywiadzie tym powołuje się m.in. na krytyczne opinie wyrażane przez profesora M. Kuleszę w ostatnim okresie jego życia.

ustawy o samorządzie gminnym nie wyłania się wyczerpujący, spójny, niesprzeczny i klarowny zespół zasad tzw. ładu korporacyjnego w gminach. Pojęcie ładu korporacyjnego zostało w niniejszym artykule zaczerpnięte z nauki prawa spółek. Aczkolwiek pojęcie to jest wieloznaczne, najczęściej przyjmuje się, iż oznacza regulację wielorakich stosunków zachodzących w ramach wspólnoty, zatem relacji pomiędzy jej władzami, władzami i członkami, a także w podstawowym zakresie stosunków między samą wspólnotą jako podmiotem zbiorowym i jej otoczeniem³. Wydaje się, że korzystanie z dorobku nauki prawa spółek jest w odniesieniu do gmin jak najbardziej uzasadnione⁴. Zarówno w przypadku gminy, jak i spółki kapitałowej o złożonej strukturze organizacyjnej można bowiem mówić o korporacjach, a więc zrzeszeniach różnych podmiotów⁵. W przypadku spółek są to wspólnicy (akcjonariusze), zaś w przypadku gmin mieszkańcy danego terytorium. Dlatego też jednostki samorządu terytorialnego, a zwłaszcza podstawową ich postać, czyli gminę, nazywa się korporacjami terytorialnymi⁶.

W konsekwencji uzasadniona wydaje się teza, że istnieją pewne uniwersalne reguły rządzące relacjami mającymi miejsce w ramach każdej rozbudowanej korporacji. To samo odnosi się do pewnych problemów, które są typowe dla korporacji o złożonej strukturze organizacyjnej⁷. Niniejszy tekst jest wyrazem przekonania o metodologicznej potrzebie tzw. wewnętrznej integracji nauk prawnych⁸. Autor zdaje sobie sprawę,

³ Zob. R. Szczepaniak, *Ład korporacyjny w gminach*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 2, s. 41–42 i podana tam literatura.

⁴ Ibidem.

⁵ W doktrynie mówi się nawet o „filozofii modelu członkowskiego gminy”. Zob. P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę. Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 470.

⁶ Zob. M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 36, 40; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 21 I 2009 r., sygn. III SA/Wr 537/2008, LexPolonica nr 2102131.

⁷ W przeszłości prawnicy, dostrzegając pewne uniwersalne reguły funkcjonowania każdej rozbudowanej korporacji niezależnie od tego, czy chodzi o tzw. korporacje prywatne czy też publicznoprawne, próbowali wyodrębnić dział prawa regulujący relacje zachodzące w ich obrębie. Miał to być trzeci dział prawa obok prawa prywatnego i publicznego. W doktrynie niemieckiej ten nowy proponowany dział prawa nazywany był „Sozialrecht”. Zob. O. von Gierke, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlin 1887, s. 142 i n.; H. de Wall, *Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht*, Tübingen 1999, s. 16.

⁸ Jak pisał K. Opalek, „[...] Zwrócono także uwagę na brak dostatecznych kontaktów wewnętrznych – pomiędzy poszczególnymi dyscyplinami prawniczymi, którym

iż zwłaszcza w środowisku administratywistów silnie zakorzeniony jest pogląd, że istnieją pewne instytucje o publicznoprawnej naturze, a w konsekwencji czerpanie z dorobku prawa prywatnego w ich analizie jest wykluczone. Takie poglądy skłaniają między innymi do twierdzenia, że ustrój jednostek samorządu terytorialnego jest materią zasadniczo odmienną od tzw. ładu korporacyjnego spółek. Autor w żadnym wypadku nie stawia znaku równości między tymi pojęciami. Sprzeciwia się jednak tworzeniu nieprzekraczalnych linii demarkacyjnych w naukach prawnych⁹. W szczególności podział systemu prawnego na prawo publiczne i prywatne, w tym fakt, że jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak rozbudowane spółki kapitałowe, są korporacjami należącymi co do zasady do różnych sektorów, nie powinien *a priori* dyskwalifikować powyższej tezy o istnieniu określonych podobieństw zjawisk zachodzących w obrębie jednostek samorządu terytorialnego i spółek prawa handlowego o rozbudowanych strukturach organizacyjnych¹⁰.

groziło [...] zejście do rzędu oddzielonych od siebie specjalności mniej naukowych niż rzemieślniczych, bo nie mających szerszych, ogólnych perspektyw badawczych i nie dostrzegających elementów wspólnych” (zob. K. Opalek, *Problemy „wewnętrznej” i „zewnątrznej” integracji nauk prawnych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1968, z. 1–2, s. 10).

⁹ Warto w tym miejscu przywołać przykład O. Mayera, jednego z luminarzy niemieckiego prawa administracyjnego. Na przełomie XIX i XX w. opracowywał on instytucje prawa administracyjnego będące swoistymi paralelami instytucji cywilnoprawnych, jak np. własność publiczna, publiczne prawa podmiotowe, rzeczy publiczne, umowa administracyjna, odpowiedzialność administracyjnoprawna. Sprzeciwiał się jednak czerpaniu z regulacji cywilnoprawnej w drodze analogii czy też dopatrywania się w nich powszechnych zasad prawa. Dostrzegał bowiem w takim odwoływaniu się do dorobku prawa cywilnego zagrożenie dla rodzącej się gałęzi prawa administracyjnego. Zob. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1921, Bd. 1, s. 117; zob. na ten temat także H. de Wall, op. cit., s. 13–15. Współcześnie tego typu postawa charakterystyczna dla luminarzy niemieckiego prawa administracyjnego, a zwłaszcza dla O. Mayera, nazywana jest „absolutyzowaniem podziału na prawo publiczne i prywatne”, zob. H. de Wall, op. cit., s. 61. Etap ten w zasadzie mamy już poza sobą. Niemniej nadal można natrafić na przejawy postawy quasi-rywalizacji między cywilistami i administratywistami o swoście pojęty „stan posiadania”.

¹⁰ Na temat istoty i sensowności podziału na prawo publiczne i prywatne zob. R. Szczepaniak, *Sens i nonsens podziału na prawo publiczne i prywatne*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 5, s. 38 i n.; idem, *Zagadnienie praw podmiotowych na styku prawa prywatnego i publicznego. Rozważania de lege ferenda na przykładzie opłat należnych komornikowi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 3, s. 75–77; idem, *Wybrane problemy związane z przeplataniem się cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej metody regulacji na przykładzie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawa Prywatnego” 2014, nr 3, s. 106 i n.; idem, *Glosa do orzeczenia SN z 11 V 2012 r., II CSK 545/2011*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2014, z. 2, s. 227–230; idem, *Rozróżnienie prawa prywatnego i publicznego na przykładzie umów obligacyjnych jako form działania administracji*,

Dychotomiczne rozumienie podziału na prawo publiczne i prywatne niejednokrotnie prowadzi do wykształcenia kolejnych „barier w naszym myśleniu o prawie”¹¹.

Zaprezentowane wyżej integracyjne nastawienie badawcze wywołuje skutki, można rzec, w obydwu kierunkach. Nie tylko nie należy zamykać się na pewne podobieństwa zjawisk zachodzących tak w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i w spółkach o rozbudowanych strukturach organizacyjnych, ale także nie można nie dostrzegać faktu, że tzw. spółki komunalne istotnie różnią się od typowych spółek funkcjonujących w sektorze prywatnym, gdyż ich natura prawna w znacznej części jest funkcją natury głównego lub jedyne go wspólnika, czyli jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, nie należy ulegać *a priori* określonym stereotypom prawniczym¹².

By uniknąć wszelkich nieporozumień, należy wyjaśnić, że nie chodzi tutaj o przyrównanie *en bloc* podmiotu, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, do spółki, lecz o zwrócenie uwagi na pewne podobieństwa zjawisk i relacji mających miejsce wewnątrz każdej rozbudowanej korporacji¹³.

w: *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, pod red. A. Olejniczaka i in., Warszawa 2015, s. 652 i n.

¹¹ Pojęcie to zaczerpnąłem z artykułu E. Łętowskiej pt. *Barierzy naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7–5. W ostatnim czasie G. Jurgens i F. van Ommeren podjęli się przekonującej polemiki z poglądem, że podział na prawo publiczne i prywatne jest podziałem logicznym, czyli dychotomicznym. W ich przekonaniu jest to podział niedychotomiczny, multifunkcjonalny i wielokontekstowy. Jest on bowiem zależny od najróżniejszych punktów odniesienia. Zob. G. Jurgens, F. van Ommeren, *The Public-Private Divide in English and Dutch Law: A Multifunctional and Context-Dependant Divide*, „Cambridge Law Journal” 2012, no. 71(1), s. 172 i n.

¹² Zob. R. Szczepaniak, *Podmiotowość prawna spółki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5, s. 34 i n.

¹³ Należy przy tym zauważyć, że takich aspektów aktywności jednostek samorządu terytorialnego, w których analizie prawnej można czerpać z dorobku nauki prawa spółek czy innych osób prawnych prawa prywatnego o złożonych strukturach organizacyjnych, a przynajmniej traktować je jako źródło inspiracji, jest wbrew pozorom znacznie więcej. Można tu wskazać problematykę reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w sprawach majątkowych, gdzie występują takie zagadnienia, jak np. reprezentacja łączna szeroko analizowana w prawie spółek. Zob. R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 118 i n. Na temat problematyki odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego, w której występuje między innymi kwestia winy organizacyjnej (anonimowej, bezimiennej) – typowa dla odpowiedzialności deliktowej wszystkich osób prawnych o rozbudowanej strukturze organizacyjnej – zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 60 i podana tam literatura. W problematyce

1. Problemy korporacji o złożonych strukturach organizacyjnych

W spółkach publicznych, a więc takich, których akcje dopuszczone są do publicznego obrotu, zauważane są na przykład napięcia między wyalienowanymi zarządami i rozproszonym akcjonariatem. Frustrację może rodzić zwłaszcza mocno ograniczony wpływ drobnych akcjonariuszy spółki giełdowej na kierunki jej działania¹⁴. Dlatego też znawcy prawa spółek, a zwłaszcza ich ładu korporacyjnego, dostrzegają potrzebę zadbania w dużych złożonych strukturach korporacyjnych o mechanizmy, które przynajmniej w minimalnym zakresie zapewnią możliwość uczestniczenia w życiu korporacji poszczególnym członkom, a także ich wpływ na aktywność przedstawicieli, w tym możliwość sprawowania kontroli. W przeciwnym razie mogą wystąpić najróżniejsze patologie, jak oligarchizacja i alienacja władzy czy zanikanie poczucia wspólnoty. W konsekwencji tak ważne w tego rodzaju wielkich korporacjach jest prawo dostępu poszczególnych członków do informacji o korporacji i jej władzach¹⁵. Z identycznymi wręcz dylematami mamy do czynienia obecnie w gminach. Tam również występują niekiedy podobnego rodzaju napięcia pomiędzy ich władzami a mieszkańcami. Oczywiście, może pojawić się zarzut, że czym innym jest dostęp do informacji w spółce prawa handlowego, a czym innym dostęp do informacji publicznej gwarantowany konstytucyjnie i ustawowo w jednostce samorządu terytorialnego. Nie negując różnic między tymi zagadnieniami, autor wyraża jednak przekonanie, iż funkcje zasady transparentności w jednym i drugim przypadku przynajmniej po części są zbliżone.

Współcześnie jako jeden z większych problemów w gminach jawi się niedostatecznie precyzyjnie ukształtowany system źródeł owego ładu korporacyjnego. Chodzi tutaj w szczególności o pozycję statutu, który zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.g. ma regulować ustrój gminy. Wielokrotnie

granic zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych osób prawnych prawa publicznego przejawia się z kolei uniwersalny wątek tzw. specjalnej zdolności prawnej wszystkich osób prawnych. Szerzej zob. R. Szczepaniak, *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, z. 2, s. 459 i n.

¹⁴ Zob. M. Furtek, W. Jurcewicz, *Corporate governance – ład korporacyjny w spółkach akcyjnych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 6, s. 27–28.

¹⁵ Zob. H. Rot, *Postępowanie prawotwórcze w warunkach lokalnych*, w: *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, pod red. H. Rota, K. Siarkiewicza, Warszawa 1994, s. 148; R. Szczepaniak, *Ład korporacyjny...*, s. 54–55.

pojawiają się jednak wątpliwości i spory, jak daleko sięga swoboda rady gminy w regulowaniu określonych aspektów tego ustroju w statucie¹⁶.

Jak się wydaje, niedoskonałości u.s.g. nie przejawiają się wyłącznie w wąsko pojętym nieprzestrzeganiu zasad techniki prawodawczej. Sięgają one znacznie głębiej. Problem polega na nie do końca przemyślanej idei gminy jako korporacji terytorialnej, a mówiąc inaczej – nie do końca przemyślanym kształcie jej ładu korporacyjnego, co znajdowało swoje uzewnętrznienie w kolejnych istotnych nowelizacjach tej ustawy, jakie w przeszłości miały miejsce. W konsekwencji pojawiają się pytania o rolę pojedynczego radnego, mieszkańca lub grupy mieszkańców czy też takich ciał jak komisja rewizyjna. Brak precyzyjnej oraz wyczerpującej regulacji oraz całkowicie spójnych rozwiązań w tym zakresie rzutuje przynajmniej pośrednio na pogorszenie jakości demokracji lokalnej, w tym na niedowartościowanie członków wspólnoty samorządowej. Jest to zresztą przejawem znacznie szerszego problemu występującego we współczesnym świecie polegającego na fasadowości niektórych przynajmniej instytucji, które w teorii mają współtworzyć system demokratyczny i społeczeństwo obywatelskie¹⁷.

Można zaryzykować tezę, że problematyka komisji rewizyjnej jest obecnie jednym z bardziej istotnych zagadnień dotyczących samorządu gminnego, a zarazem jednym z najbardziej niedocenianych.

Twórcy polskiego samorządu terytorialnego dostrzegają problem oligarchizacji gmin. Przyczyniła się do tego między innymi kontrowersyjna nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym z 2002 r., która istotnie wzmocniła pozycję wójta (burmistrza, prezydenta) kosztem rady gminy oraz poszczególnych radnych¹⁸. W konsekwencji, zdaniem niektórych badaczy zajmujących się tematyką samorządową¹⁹ i części praktyków, zachwiana została równowaga między władzą uchwałodawczą i kontrolną, uosabianą przez radę, a władzą wykonawczą, którą od tej pory jednoosobowo pełni wójt (burmistrz, prezydent). Podkreśla się, że skupił on w swym ręku ogromną władzę lokalną. Sprawuje w zasadzie

¹⁶ Zob. W. Kisiel, *Władze gminy. Komentarz do art. 18a ustawy o s.g.*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 73–74.

¹⁷ Problem ten dostrzegany jest zarówno w publikacjach naukowych, jak i w wypowiedziach bardziej publicystycznych. Zob. B. Nowotarski, *Oddać samorządy obywatelom*, „Gazeta Wyborcza” 13 XI 2014. W ujęciu uniwersalnym zob. E. Łętowska, *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 3, s. 23.

¹⁸ Zob. Ustawa z dnia 20 VI 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984).

¹⁹ Zob. wskazane wyżej wypowiedzi J. Regulskiego i J. Stępnia.

pełne władztwo kadrowe, jest kierownikiem urzędu gminy, powołuje kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, wykonuje funkcje właścicielskie w stosunku do spółek komunalnych, sprawuje bieżący zarząd nad mieniem gminnym, jest również władny w przeważającej większości przypadków nim jednoosobowo rozporządzać. Dodatkowo istotnie zmalała zależność wójta (burmistrza, prezydenta) od rady. Wybierany jest od 2002 r. w wyborach bezpośrednich, czego konsekwencją była utrata przez radę możliwości jego odwołania.

Oczywiście, sam fakt wzmocnienia pozycji prawnej wójta (burmistrza, prezydenta) nie jest jeszcze niczym złym. Pewne głosy krytyczne mogą nawet wydawać się częściowo przynajmniej przesadzone. Należy przecież zwrócić uwagę, że wójt (burmistrz, prezydent), inaczej niż to było do 2002 r., wybierany jest przez społeczność lokalną w wyborach bezpośrednich, co w konsekwencji, przynajmniej teoretycznie, powinno wzmocnić demokrację lokalną. Mogą o tym świadczyć wyniki ostatnich wyborów samorządowych z roku 2014, z powodu których nastąpiły dość istotne zmiany personalne na stanowiskach wójtów (burmistrzów, prezydentów). Na przykład w Wielkopolsce statystycznie w co trzeciej gminie nastąpiła zmiana na stanowisku wójta (burmistrza, prezydenta). W świetle tej statystyki trudno bronić tezy, że wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) wolni są od odpowiedzialności politycznej, a tym samym jakiegokolwiek kontroli społecznej. Statystyka ta nie dowodzi jednak, iż pewne problemy, a nawet patologie, demokracji lokalnej w gminach nie mają miejsca. Niepokoić może zwłaszcza fakt, że w ślad za wzrostem siły władzy wykonawczej skupionej w rękach wójta (burmistrza, prezydenta) nie poszły odpowiednie zmiany w strukturze organizacyjnej gminy, czy mówiąc inaczej, jej ustroju albo ładzie korporacyjnym. W szczególności nie wprowadzono żadnych nowych regulacji w zakresie kontroli rady nad wójtem (burmistrzem, prezydentem) oraz w zakresie bezpośredniej kontroli społeczeństwa nad jego działaniami i klarownego systemu oceny realizacji przez wójta (burmistrza, prezydenta) strategii rozwoju gminy.

Tymczasem, jak się podkreśla, jedynie silne uprawnienia kontrolne rady nad wójtem oraz większa kontrola społeczna w połączeniu z poszerzeniem transparentności procesu decyzyjnego w gminie mogą stanowić skuteczny oręż przeciwdziałający obserwowanym niekiedy patologiom w polskim samorządzie gminnym, takim jak wskazana oligarchizacja, proces alienacji władzy i fasadowość demokracji lokalnej²⁰.

²⁰ Zob. *Musimy kontrolować samorzady*, „Polska The Times” 3 VIII 2010.

2. Pozycja komisji rewizyjnej w ustroju gminy

Powyższe uwagi skłaniają do wniosku, iż status prawny komisji rewizyjnej ma kluczowe znaczenie dla ustroju gminy. Jest to bowiem ciało, za pomocą którego rada ma realizować swe uprawnienia kontrolne. Mamy więc tutaj do czynienia z przykładem zinstytucjonalizowanej kontroli wewnętrznej. Równocześnie jednak aktywność komisji rewizyjnej wykazuje znamiona kontroli społecznej: w jej skład wchodzi radni pochodzący z wyborów powszechnych, a dodatkowo wybrani przez radę, czyli pozostałych radnych. Powyżej wskazane cechy komisji rewizyjnej potencjalnie przynajmniej są nośnikiem jeszcze jednej niebagatelnej wartości. Kontrola sprawowana przez komisję rewizyjną wyraźnie odróżnia się od kontroli czy nadzoru prowadzonego przez organy państwa. W tych pozostałych przypadkach występuje bowiem z oczywistych powodów mniej lub dalej idąca ingerencja państwa w funkcjonowanie gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też nawet w związku z czynnościami nadzorczymi organów państwowych w stosunku do gmin można niekiedy z ust samorządowców usłyszeć zarzut, że mamy do czynienia z próbami zamachu na samodzielność tych jednostek. W przypadku aktywności komisji rewizyjnej takie poglądy ze względu na zakorzenienie tego organu w strukturze organizacyjnej samej gminy byłyby absolutnie niezasadne. W tym znaczeniu, teoretycznie przynajmniej szeroko zakrojona, działalność kontrolna komisji rewizyjnej powinna być wolna od jakichkolwiek kontrowersji zarówno prawnych, jak i politologicznych. Wydaje się, iż polski ustrojodawca *implicite* wyraził tę myśl w treści art. 171 ust. 1 i art. 203 ust. 2 Konstytucji RP²¹. W pierwszym z tych przepisów ograniczył nadzór państwa nad jednostkami samorządu terytorialnego do kryterium legalności, natomiast w drugim zastrzegł, że Najwyższa Izba Kontroli (NIK) nie jest władna kontrolować działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia kryterium celowości. Takiego wyłączenia z powodów wyżej wskazanych nie znajdziemy w polskim systemie prawnym w odniesieniu do komisji rewizyjnych.

W dodatku komisja rewizyjna, jako część struktury organizacyjnej danej gminy, może prowadzić swoją aktywność z dużo większym

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

wyczuciem jej specyfiki, co z kolei pozwala wpływać na skuteczność podjętych działań.

Sama tylko pobieżna lektura ustawy o samorządzie gminnym może skłaniać do wniosku, że wyjątkowe znaczenie komisji rewizyjnej zostało przez ustawodawcę docenione. Jest to jedyna komisja rady, o której *expressis verbis* w ustawie jest mowa. Jest zarazem jedyną, której powołanie jest obligatoryjne²². W doktrynie i środowisku samorządowców panuje zgodność, iż nieuzasadniona zwłoka rady w powołaniu komisji rewizyjnej może pociągać za sobą tak daleko idące konsekwencje, jak zawieszenie organów gminy i ustanowienie przez premiera zarządu komisarycznego²³.

Przeprowadzenie bardziej pogłębionej analizy prowadzi jednak do wniosku, że regulacja prawna działania komisji rewizyjnej jest wysoce niedoskonała. Przede wszystkim jest ona wyjątkowo lakoniczna. Ustawodawca poświęcił temu ciału tylko jeden przepis w ustawie o samorządzie gminnym, a mianowicie art. 18a. Nie uregulował w nim wielu istotnych kwestii dotyczących trybu pracy komisji, jej składu i zakresu uprawnień. Co najważniejsze, nie przesądził nawet do końca charakteru prawnego komisji w tej rozbudowanej strukturze, jaką jest gmina. Tę lakoniczność można, oczywiście, tłumaczyć faktem, że ustawodawca przekazał unormowanie spraw z zakresu zasad i trybu działania komisji rewizyjnej do uregulowania w statucie gminy (art. 18a ust. 5 u.s.g.). Można by nawet stąd wysnuć wniosek, iż w ten sposób ustawodawca dał wyraz respektowania przez siebie samodzielności gminy poprzez dowartościowanie znaczenia statutu uchwalanego przez radę. W stosunku do tak formułowanego wniosku nasuwają się jednak poważne zastrzeżenia i obiekcje. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że kwestia kontroli w prawie spółek (zwana tam nadzorem), zwłaszcza w odniesieniu do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych, jest nieporównanie bardziej rozbudowana. W kodeksie spółek handlowych rozdział o nadzorze w odniesieniu do tych spółek liczy kilkanaście obszernych artykułów²⁴. W sposób bardzo szczegółowy,

²² Na temat szczególnego znaczenia komisji rewizyjnej wśród innych komisji rady zob. Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 21 X 2008 r., Nr 85/2008, LexPolonica nr 2394366, www.bip.kielce.rio.gov.pl (dostęp: 6 V 2015).

²³ Zob. D. Bąbiak-Kowalska, *Brak kandydatów do komisji rewizyjnej*, „Wspólnota” 2009, nr 4. Zob. także W. Kisiel, op. cit., s. 279.

²⁴ Zob. przepisy Ustawy z dnia 15 IX 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037) od art. 212 do 226 i od art. 381 do 392.

by nie powiedzieć kazuistyczny, zostały w nich uregulowane tryb działania i uprawnienia rad nadzorczych spółek. A przecież ustawodawca również mógłby te kwestie pozostawić do regulacji statutu spółki. Uznał jednak, że nie byłoby to właściwe rozwiązanie. Można by rzec, iż twórców kodeksu spółek handlowych nie zawiodła wyobraźnia, czego nie można powiedzieć o twórcach ustawy o samorządzie gminnym oraz kolejnych jej nowelizacji w okresie ostatniego ćwierćwiecza. Ci pierwsi wyszli ze słusznego założenia, że działalność kontrolna jest na tyle wrażliwa, by nie powiedzieć drażliwa, iż powinna być szczegółowo uregulowana przez ustawodawcę. Delegowanie tej normodawczej kompetencji na uczestników obrotu prawnego może okazać się kontrskuteczne. Oczywiście, można argumentować, że w odniesieniu do gmin istnieją jeszcze inne organy kontrolne (NIK) i nadzorcze, takie jak wojewoda, Regionalna Izba Obrachunkowa, a w konsekwencji nadzór wewnętrzny można pozostawić do uregulowania samym samorządowcom. Argument ten nie jest jednak przekonujący. Jak zostało bowiem wyżej wskazane, komisja rewizyjna jako uosobienie kontroli wewnętrznej, a i społecznej zarazem, jest nośnikiem niekwestionowanych wartości, których respektowanie powinno być zabezpieczone ustawową regulacją. Statut, jak wiadomo, powstaje w wyniku ścierania się najróżniejszych grup interesów w polityce gminnej i nie ma gwarancji, że regulacja statutowa zasad i trybu działania komisji rewizyjnej będzie odpowiadała najwyższemu standardom. Ponadto w przypadku spółek można wskazać jeszcze inne organy i podmioty sprawujące kontrolę (audytorzy – biegli rewidenci, sąd rejestrowy), nie stanowiło to jednak wystarczającego powodu dla ustawodawcy, by regulację zasad i trybu funkcjonowania organu kontroli w spółkach pozostawić samym wspólnikom. Fakt ten powinien skłaniać do refleksji również twórców ustaw samorządowych.

Co najważniejsze, gdyby nawet założyć doskonałość i perfekcję samych radnych i innych funkcjonariuszy samorządowych redagujących statut, kształt relacji pomiędzy wójtem i radą wyłaniający się z przepisów ustawy o samorządzie gminnym stanowi poważne ograniczenie i przeszkodę w procesie optymalnego uregulowania w statucie aktywności i statusu komisji rewizyjnej. Należy bowiem zwrócić uwagę na specyficzne umiejscowienie statutu w hierarchii źródeł prawa samorządowego, w tym w hierarchii prawa miejscowego. Z jednej strony podkreśla się wyjątkowe znaczenie statutu ze względu na szczególną materię, jaką reguluje, to jest ustrój gminy (art. 3 u.s.g.). Z drugiej natomiast podkreśla się, że w sensie formalnoprawnym w świetle ustawy

o samorządzie gminnym jest on uchwałą rady gminy, a więc swoistym oświadczeniem woli rady, która ma ściśle określoną pozycję względem wójta (burmistrza, prezydenta). W konsekwencji rada w przeciwieństwie do ustawodawcy nie jest władna za pomocą zapisów umieszczonych w statucie wymusić na wójcie (burmistrzu, prezydencie) jakiegokolwiek zachowania czy postawy, które nie są przewidziane w ustawie, ani też przyznać jakimkolwiek podmiotowi żadnych uprawnień czy kompetencji, które pozwalałyby ingerować w sferę uprawnień i kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta). A przecież, jak wiadomo, z aktywnością kontrolną immanentnie wiąże się pewna ingerencja w działalność jednostki kontrolowanej i oddziaływanie na nią. Zakres tego oddziaływania i ingerencji jest, co prawda, wyraźnie mniejszy niż w przypadku nadzoru czy kierownictwa, niemniej jednak mają one miejsce²⁵. Okazuje się więc, że delegowanie przez ustawodawcę na radę gminy kompetencji do uregulowania w statucie zasad i trybu działalności komisji rewizyjnej prowadzi w ślepy zaułek. Wykazuje to praktyka orzecznicza.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 lipca 2009 r.²⁶ zostało niejako przypomniane, że komisja rewizyjna jest wewnętrznym organem rady gminy. Płyne stąd wniosek, iż jej kompetencje są pochodną kompetencji rady gminy. W szczególności komisja może kontrolować tylko takie jednostki, które podlegają kontroli rady gminy.

Jak widać, kompetencje komisji rewizyjnej są funkcją kompetencji samej rady²⁷. Natomiast w świetle wyłaniającego się z treści przepisów o samorządzie gminnym kształtu relacji między radą i wójtem (burmistrzem, prezydentem) wynika, że rada nie jest władna praktycznie niczego wójtowi nakazać w zakresie bieżącego funkcjonowania. Dotyczy to nawet takich kwestii jak uczestnictwo wójta w sesjach i posiedzeniach komisji w celu składania wyjaśnień.

Twierdzenie to znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Bydgoszczy z 25 listopada 2008 r.²⁸, w którym sąd orzekł, że z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika możliwość żądania od wójta

²⁵ Na temat istoty kontroli prowadzonej przez komisję rewizyjną zob. wyrok WSA w Gliwicach z 9 XII 2009 r., sygn. IV SA/GI 765/2009, LexPolonica nr 2464873.

²⁶ Wyrok NSA z 15 VII 2009 r., sygn. II OSK 663/2009, LexPolonica nr 2062455.

²⁷ W doktrynie jest tutaj nawet stosowane odwołanie do starej rzymskiej zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*. Zob. W. Kisiel, op. cit., s. 278–279.

²⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 XI 2008 r., sygn. II SA/Bd 711/2008, LexPolonica nr 2259888.

przedłożenia określonych dokumentów czy wyjaśnień. Przyjmuje się także powszechnie, iż rada gminy nie jest władna niczego nakazać nawet urzędnikom samorządowym.

Jak wyraził się wojewoda lubelski w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego z 25 listopada 2009 r.²⁹:

„[...] sprawa zakresu czynności poszczególnych pracowników urzędu gminy, w tym skarbnika gminy, należy do jego kierownika, czyli do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W tym zakresie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują jakichkolwiek kompetencji dla rady gminy. [...] Z powyższego wynika zatem w sposób jednoznaczny, iż to wójt może wydawać wymienionym wyżej osobom polecenia służbowe uczestniczenia w sesjach rady, sporządzania protokołów z sesji rady, czy też obsługi biurowej rady. Jest to wyłączna kompetencja wójta i uchwała rady w tej materii jest nie tylko zbędna, ale wręcz niedopuszczalna”.

Podobne stwierdzenia znajdujemy również w wyroku WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2004 r.³⁰ oraz w wyroku WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2005 r.³¹

Komisja rewizyjna jako organ wewnętrzny rady nie może mieć więc kompetencji szerszych od samej rady gminy. Jak orzekł wojewoda lubelski we wskazanym wyżej rozstrzygnięciu nadzorczym z 25 listopada 2009 r.:

„[...] Zamieszczenie w statucie gminy przepisu obligującego pracownika urzędu, skarbnika, sekretarza gminy i kierowników jednostek organizacyjnych gminy do udziału w sesjach rady oraz przepisu upoważniającego komisję rady do żądania przybycia zastępcy wójta na ich posiedzenie, należy uznać za istotne naruszenie art. 33 ust. 5 u.s.g.”.

W tym samym rozstrzygnięciu nadzorczym wojewoda stwierdził nieważność przepisu statutu, na mocy którego rada gminy byłaby umocowana do podjęcia uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu gminy do sporządzenia opinii przez biegłego wskazanego przez komisję rewizyjną. Identycznie orzekł wojewoda zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 16 grudnia 2009 r.³²

²⁹ Rozstrzygnięcie Wojewody Lubelskiego z 25 XI 2009 r., znak: NK.II.0911/406/09, niepublikowane.

³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 II 2004 r., sygn. akt IISA/Wr1235/03, niepublikowany.

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 VI 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04, niepublikowany.

³² Rozstrzygnięcie Wojewody Zachodniopomorskiego z 16 XII 2009 r., znak: NK.4.PZ.0911/84/2009, niepublikowane.

Zdaniem organów nadzoru takie postanowienia statutu stanowią sprzeczną z ustawą o samorządzie gminnym ingerencję w kompetencje wójta jako „organu autonomicznego”. W szczególności umocowania do wprowadzania takich przepisów w statucie nie daje radzie gminy art. 22 ust. 1 u.s.g., w świetle którego organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

Organy nadzoru podkreślają, że wójt (burmistrz, prezydent) jednoosobowo zarządza i rozporządza mieniem gminy i reprezentuje ją w stosunkach cywilnoprawnych (art. 30, art. 31 i art. 46 ust. 1 u.s.g.).

3. Prawo komisji rewizyjnej do pozyskiwania informacji

Osobnego omówienia wymaga kwestia dostępu przez komisję rewizyjną do informacji publicznych.

Wydaje się, że jest to zagadnienie o fundamentalnym znaczeniu, a przekonanie o jego wadze cały czas narasta. Aczkolwiek bowiem ustawa o dostępie do informacji publicznej obowiązuje już kilkanaście lat, nadal jej stosowanie napotyka na opory związane z mentalnością i złymi nawykami urzędniczymi. W dodatku redakcja przepisów tej ustawy nie zawsze jest dostatecznie precyzyjna, co również nie sprzyja rozwiewaniu wielu wątpliwości narosłych wokół tej problematyki. Tymczasem stopień rzeczywistej transparentności jednostek samorządu terytorialnego bezpośrednio wpływa na poziom demokracji lokalnej, w tym na efektywność działań kontrolnych podejmowanych przez komisję rewizyjną. Analiza licznych przykładów z praktyki funkcjonowania gmin dowodzi, że funkcjonariusze samorządowi są zdezorientowani wieloma często sprzecznymi opiniami i twierdzeniami na temat zakresu jawności w jednostce samorządu terytorialnego. Wyraźnie uwidacznia się także obawa, iż pochopne, nieprzemyślane udzielenie informacji spowoduje pociągnięcie ich do odpowiedzialności prawnej, w tym karnej. Najczęściej bowiem sankcja karna za sprzeczne z prawem udostępnienie informacji jest surowsza niż za nieudostępnienie informacji, która powinna być udostępniona. Dlatego wbrew zasadzie wynikającej z art. 61 Konstytucji RP urzędnicy w kwestiach wątpliwych odmawiają z reguły udostępnienia informacji publicznej. W konsekwencji zauważa się również pewien dysonans między orzecznictwem najwyższych sądów (Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego), którego ewolucja zmierza w kierunku maksymalnej transparentności, a postawą urzędników, których

mentalność nie zawsze nadąża za tym orzecznictwem³³. Niejednokrotnie dochodzi więc do mniejszych czy większych konfliktów między członkami komisji rewizyjnej, czy też radnymi w ogólności, usiłującymi pozyskać informację o działalności gminnych jednostek organizacyjnych a wójtami (burmistrzami, prezydentami) i innymi pracownikami samorządowymi, którzy odmawiają ich udzielenia.

Szczególnie wiele wątpliwości budzi kwestia relacji między ustawą o dostępie do informacji publicznej³⁴ a ustawą o ochronie danych osobowych³⁵. Dotyczy to zwłaszcza uregulowanej w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej instytucji „prawa do prywatności” jako ograniczającej transparentność działalności podmiotów publicznych³⁶.

W niektórych gminach radni próbują, powodowani swoistą desperacją, poszerzyć swe uprawnienia do pozyskiwania informacji, zamieszczając w statutach regulacje dotyczące tzw. interpelacji. Wzorują się tutaj na tzw. interpelacjach poselskich. Regulacje statutowe nie mogą jednak co do zasady poszerzać ustawowego zakresu dostępu do informacji publicznych. Należy w związku z tym zauważyć, że nie istnieją obecnie regulacje ustawowe, które przyznawałyby radnym szersze prawo dostępu do informacji publicznej niż te, które mają pozostali obywatele. To twierdzenie odnosi się również do członków komisji rewizyjnej. O ile w stosunku do radnych niebędących członkami komisji rewizyjnej można zaakceptować taki stan rzeczy, to gdy chodzi o komisję rewizyjną, jest to już bardzo kontrowersyjne. Wydaje się, że ze względu na szczególną rolę komisji rewizyjnej w zakresie kontroli należałoby zawrzeć w ustawie o samorządzie gminnym, a także w pozostałych ustawach ustrojowych, czyli w ustawie o samorządzie

³³ Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich orzeczeń podkreślił, że to, „czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą, należy, respektując zasadę powszechnego dostępu, interpretować na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji”. Zob. wyrok NSA z 2 VII 2003 r., sygn. II S.A. 837/2003, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 17, s. 770.

³⁴ Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 782 ze zm.).

³⁵ Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1182 ze zm.).

³⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 8 XI 2012 r., sygn. I CSK 190/12, „Państwo i Prawo” 2014, z. 12, z krytyczną glosą J. Podkowika, s. 108 i n. Wyrok ten zapadł na kanwie sporu między radnymi a prezydentem miasta o ujawnienie imienia i nazwiska osoby, która zawarła z miastem umowę cywilnoprawną. Jak zauważył w swej glosie J. Podkowik, pojęcie „prywatności” rodzi wątpliwości nie tylko w orzecznictwie polskich sądów, ale także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

powiatowym i o samorządzie województwa, wyraźny przepis umożliwiający komisji rewizyjnej dostęp do wszelkich informacji związanych z funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego i jej jednostek organizacyjnych z wyjątkiem informacji objętych tajemnicą państwową i służbową. W ten sposób na potrzeby komisji rewizyjnych zakres dostępu do informacji publicznej zostałby poszerzony. Jak wiadomo, wskazane wyżej ustawy ustrojowe zawierają już regulacje poświęcone dostępowi do informacji publicznych, można by je więc tylko odpowiednio zmodyfikować³⁷. Oczywiście, na członkach komisji rewizyjnej powinna ciążyć odpowiedzialność prawna za ujawnienie tych informacji osobom niepowołanym. Niemniej w imię efektywnej kontroli społecznej nad władzami samorządowymi komisja rewizyjna powinna taki wyjątkowy status w zakresie dostępu do informacji o funkcjonowaniu tych władz posiadać. Jest to potrzebne ze względu na niekończące się spory, rozterki i wątpliwości dotyczące prawa dostępu do informacji, które istotnie utrudniają wykonywanie przez komisje rewizyjne ich zadań ustawowych. W ten sposób można by przeciąć ten swoisty węzeł gordyjski. Autor ma świadomość, że propozycja poszerzenia uprawnień komisji rewizyjnej w zakresie dostępu do informacji publicznej może zrodzić zarzut zmierzania w kierunku swoistej autonomizacji tego ciała. Wydaje się jednak, iż byłby to zarzut nieuprawniony. Nie należy bowiem tracić z pola widzenia, że chodzi tutaj jedynie o uprawnienia kontrolne, w żadnym wypadku zaś władcze czy kierownicze. Jeżeli kontrola ma być efektywna, organ kontrolny musi być wyposażony w stosowne instrumenty prawne, w tym zwłaszcza prawo dostępu do informacji.

Tego, że problem dostępu komisji rewizyjnej do informacji towarzyszy od lat jej funkcjonowaniu, dowodzi wyrok Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2000 r.³⁸ SN orzekł w nim, iż komisja rewizyjna rady gminy nie jest upoważniona do wydawania pracownikowi samorządowemu poleceń dotyczących jego pracy. W sprawie chodziło o zobowiązanie przez komisję rewizyjną pracownika urzędu gminy do przygotowania pisemnej informacji na dany temat ze wskazaniem dnia, do którego informacja miała być przekazana. SN w uzasadnieniu tego wyroku stwierdził:

„Komisja rewizyjna ma prawo występowania z normalnymi zapytaniami czy wnioskami o udzielenie informacji do innych podmiotów, z czym oczywiście należy się zgodzić. Czym innym jest jednakże wystąpienie z zapytaniem czy wnioskiem o udzielenie informacji, a czym innym natomiast wydawanie

³⁷ Zob. art. 11b u.s.g.

³⁸ Wyrok SN z 7 XII 2000 r., sygn. I PKN 136/2000, OSNAPiUS 2002, nr 14, poz. 332.

pracownikom poleceń. Obowiązek informowania przez pracownika samorządowego organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych), jest sformułowany w sposób bardzo ogólny i nie uzasadnia w szczególności, by organy, instytucje i osoby fizyczne, o których mowa w tym przepisie, mogły arbitralnie określać zarówno treść informacji (rodzaj i zakres dokumentów), jak i termin ich dostarczenia, gdyż prowadziłoby to do postawienia znaku równości między wydawaniem poleceń a występowaniem z żądaniem (wnioskiem) udzielenia informacji”.

Co prawda, wyrok ten zapadł przed wejściem w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, niemniej w dalszym ciągu może rzutować na praktykę stosowania prawa między innymi ze względu na to, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nadal wzbudza spory interpretacyjne.

Oczywiście, nieporozumieniem byłoby oczekiwanie, że komisja rewizyjna uzyska kompetencje do wydawania poleceń funkcjonariuszom samorządowym. Cytowane orzeczenie potwierdza jednak dominujące w orzecznictwie stanowisko, iż komisja rewizyjna nie jest władna nawet wezwać na swe posiedzenie wskazanych pracowników samorządowych w celu złożenia wyjaśnień.

Jeden z istotniejszych problemów wiąże się między innymi z udostępnianiem tzw. informacji przetworzonych. W oczekiwaniu na zaproponowaną wyżej zmianę ustawodawczą należałoby już *de lege lata* opowiedzieć się za przyjęciem interpretacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, która respektowałaby szczególną rolę komisji rewizyjnej w zakresie kontroli. W szczególności chodzi o art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej uzależniający przekazanie tzw. informacji przetworzonej od wystąpienia przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego”. Fakt, że z żądaniem udzielenia informacji występuje komisja rewizyjna wykonująca swe ustawowe obowiązki, powinien kreować domniemanie, iż taka przesłanka występuje. Nie wydaje się, by zachodziło jakieś większe ryzyko, że komisja rewizyjna tego publicznego prawa do pozyskiwania informacji przetworzonej będzie nadużywać.

Podsumowanie

Aby uniknąć wszelkich nieporozumień, należy wyjaśnić, że powyższe uwagi nie zawierają sugestii, by wyposażyć rady, ani tym bardziej komisje rewizyjne, w kompetencje do swoistego sterowania poczynaniami organu

wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Nie można bowiem mylić uprawnień w zakresie kontroli i kierownictwa. Rada oraz jej organ wewnętrzny, jakim jest komisja rewizyjna, powinna natomiast posiadać takie ustawowe uprawnienia, aby zadania w ramach kontroli wewnętrznej i społecznej zarazem w jednostkach samorządu terytorialnego mogły być efektywnie wykonywane. Jak się wydaje, uprawniona jest teza, że jedną z przyczyn dostrzeganych coraz częściej patologii mających miejsce w samorządzie terytorialnym są niedoskonałości jego ustroju wewnętrznego, którego komisja rewizyjna powinna być istotnym elementem³⁹.

Analiza ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do wniosku, że obecny status prawny tej instytucji jest wysoce niezadowolający i nie uległ istotnej nowelizacji w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Jak widać, obecna regulacja ustawowa ustroju gminy w znacznym zakresie pozbawia komisję rewizyjną oprzyrządowania i uprawnień niezbędnych do skutecznego przeprowadzania kontroli. Okazuje się, że tylko od dobrej woli podmiotu podlegającego kontroli, czyli od wójta (burmistrza, prezydenta), zależy, czy komisja rewizyjna w procesie kontroli będzie mogła korzystać z pomocy biegłych, gdy zaistnieje potrzeba posiadania wiedzy specjalistycznej, oraz czy będzie mogła przesłuchiwać wybranych pracowników samorządowych. A przecież chodzi tutaj o środki dowodowe w procesie kontroli o fundamentalnym znaczeniu. Można by rzec, że jest to jeden z głównych i oczywistych standardów w metodyce kontroli. Dla przykładu, jak stanowi art. 49 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, jeżeli w toku kontroli ujawni się potrzeba sięgnięcia po wiedzę specjalistyczną, powołanie biegłego jest obowiązkiem prawnym kontrolera. Od wójta (burmistrza, prezydenta) zależy także, w jakim zakresie członkowie komisji rewizyjnej będą mogli korzystać ze sprzętu znajdującego się w urzędzie.

Trudno taki stan rzeczy uznać za tworzący dogodne warunki do sprawowania efektywnej kontroli społecznej nad władzą wykonawczą przez przedstawicieli wspólnoty lokalnej. Regulacja statutowa nie może tej sytuacji w zadowolającym stopniu skorygować. Zmienić ją może tylko odpowiednia ingerencja ustawodawcy.

³⁹ Dla przykładu, na dużą skalę korupcji w samorządach zwracają uwagę ostatnie dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA). Zob. Raport CBA z działalności w 2014 r.; *Korupcja w samorządach. Dane CBA mówią, że rośnie*, „Portal Samorządowy” 10 IV 2015, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleszenstwo/korupcja-w-samorzadach-dane-cba-mowia-ze-rosnie,69393.html> (dostęp: 6 V 2015).

⁴⁰ Ustawa z dnia 23 XII 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 82 ze zm.).

THE LEGAL STATUS OF THE AUDIT COMMITTEE, AS PART OF CORPORATE GOVERNANCE OF THE MUNICIPALITY

Summary

The author examines one of the aspects of the so-called corporate governance of the municipality, which is the legal status of its audit committee.

According to the author the importance of this issue stems from the fact that the audit committee is an instance of internal institutional audit in the municipality, but also of the local community's supervision over the activities of the municipal executive authority. As is known, since 2002 the municipal executive powers are exercised individually by the *wójt* (elected municipal governor) in rural communities, and by the mayor or president in towns and cities.

The author argues that, despite 25 years of the Local Government Act being in force, the legal status of the audit committee as provided by the Act is not fully accurate and consistent. He proves the veracity of his claims by presenting examples of court judgments and decisions of state regulators over the local government units. What can be concluded from the said judgments and decisions is that in the current legal environment it depends on the will of the *wójt*, mayor, or president whether the audit committee will be able to carry out its auditing activities in a fully effective way. Such a condition in which the effectiveness of the audit depends to a large extent on the will of the audited entity, must be evaluated negatively.

According to the author, in practice, one of the legal obstacles in conducting effective supervision by the audit committee is also the not entirely precise regulation of the access by members of audit committees to the information on the functioning of the local government units. Therefore, the author puts forward a proposal *de lege ferenda* of introducing to Polish law a special provision guaranteeing the members of the audit committee full access to the information about the functioning of the local government entities, with the exception of the information covered by the state and official secrecy clause.

Keywords: the corporate governance of the municipality – the audit committee in the municipality – the access to the information – the auditing activity