



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 2977

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.303.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXIV/729/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego, w części określonej w § 1 pkt 3 i 4 oraz § 2, jako niezgodnej z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 18a ust. 1, 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego podjęła uchwałę nr LXXIV/729/24 w sprawie zmiany Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepisem § 1 pkt 3 i 4 uchwały Rada Miejska: *W uchwale nr XVII/160/04 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 stycznia 2004 roku w sprawie Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego zmienionej Uchwałą Nr XLV/457/18 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2018 roku w sprawie zmiany Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego (Dz. Urz. Woj. Śląs. z 2018 r., poz. 5307) oraz uchwałą Nr X/82/19 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego (Dz. Urz. Woj. Śląs. z 2019 r., poz. 4845) w załączniku stanowiącym Statut Miasta Wodzisławia Śląskiego wprowadziła zmiany w zakresie zasad i trybu działania Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego.*

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie organizacyjnoprawnych podstaw funkcjonowania komisji rewizyjnych stanowi przepis art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z treścią którego: *Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy.*

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje powoływane w oparciu o ten przepis ustawy, nie mają żadnych samodzielnych kompetencji, a zakres ich zadań jest kreowany każdorazowo przez organ stanowiący, w zależności od jego potrzeb i planów organizacyjnych. Ich funkcja polega, co do zasady, na opiniowaniu projektów uchwał w zakresie im przypisanym, kontroli ich wykonania oraz występowania z projektami uchwałodawczymi – jeżeli możliwość taka została przewidziana w statucie gminy. Powołanie tych komisji nie jest obligatoryjne.

Zupełnie odmienny charakter od powyższych komisji posiada komisja wskazana w art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, tj. komisja rewizyjna. Zarówno jej rola i przedmiot działania są przez ustawę

wyraźnie określone. Komisja ta jest organem pomocniczym rady gminy – powoływana w celu realizacji przez Radę przypisanych jej zadań w zakresie kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (komisja rewizyjna). W przeciwieństwie do zwykłych komisji stałych i doraźnych powołanie tej komisji jest obligatoryjne. Ze względu też na jej szczególne znaczenie dla prawidłowego wykonywania uprawnień przez radę gminy, ustawodawca – w odróżnieniu od komisji zwykłych – nakłada na gminy obowiązek uregulowania zasad i trybu jej działania w statucie (art. 18a ust. 5 ustawy).

Przez zasady działania należy rozumieć reguły dotyczące organizacyjnoprawnych podstaw funkcjonowania komisji, jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jego organizacji, zwoływania, prowadzenia i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb działania komisji obejmuje postępowanie dotyczące realizacji powierzonych jej zadań. Zawarta w statucie regulacja zasad i trybu działania komisji rewizyjnej może mieć w pełni odrębny charakter od unormowań dotyczących działalności innych komisji, ale może też przybrać, postać bezpośredniego odesłania do takich unormowań. Niemniej jednak regulacje dotyczące zasad i trybu działania ww. komisji mogą mieć charakter tylko i wyłącznie regulacji statutowych.

Jak wcześniej wspomniano jednym z elementów składających się na zasady i tryb działania komisji obligatoryjnej, będą regulacje dotyczące procesu organizacji komisji. A zatem niewątpliwie w treści statutu powinny znaleźć się również i takie unormowania, które będą wskazywały na skład liczbowy tej komisji. Tylko bowiem takie regulacje, pozwolą na weryfikację tego, czy powołany skład osobowy komisji jest wyczerpujący, to jest, czy w świetle prawa wobec powołania określonej liczby radnych do komisji, komisja ta się już ukonstytuowała, a tym samym, czy w takim właśnie składzie może ona już ważnie i skutecznie działać.

W orzeczeniu z dnia 17 lutego 2005 roku, zapadłym na gruncie nieco odmiennego stanu faktycznego (dotyczącego powoływania komisji stałych), Naczelny Sąd Administracyjny (OSK 1734/04, Legalis) stwierdził, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy *Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy*". *Rzeczywiście uregulowanie to upoważnia radę gminy do ustalania składu osobowego komisji, ale w ramach obowiązującego w tym zakresie porządku prawnego. Ten porządek tworzą m. in. przepisy Statutu (...)*. Dalej też zaprezentował pogląd, że skoro rada gminy jest jej [gminy] organem stanowiącym i kontrolnym, który wykonuje powierzone mu zadania, działając in pleno lub poprzez swoje komisje, to nie można zatem przyjąć, że skład komisji stałych jest czysto wewnętrzną sprawą danej rady gminy.

Tym samym w ocenie organu nadzoru, kwestia określenia liczbowego składu komisji nie może zostać pozostawiona dowolnemu uznaniu rady gminy. Skład ten powinien zostać określony w akcie ustrojowym gminy, tylko bowiem stworzenie statutowych ram w tym zakresie stanie się gwarancją dla właściwego powołania wewnętrznego organu gminy. Powołując komisję rewizyjną, rada musi działać w granicach określonych przez prawo – jakim wobec braku stosownych rozwiązań ustawowych – będzie tu statut gminy.

Prawidłowe określenie składu liczbowego ma szczególne znaczenie w przypadku komisji obligatoryjnych – z uwagi na rolę, jaką pełnią w strukturach rady (zwłaszcza komisja rewizyjna), a także wymogu ustawowego określenia dla nich zasad i trybu ich działania. W odniesieniu do innych komisji stałych lub doraźnych, obowiązek taki nie został przez ustawodawcę nałożony.

Generalnie ustawodawca uznał kompetencję rady gminy do swobodnego określenia organizacji i zasad działania obu komisji, w tym ustalenia liczby ich członków, z tym wszakże zastrzeżeniem, że skład liczbowy tych szczególnych komisji powinien gwarantować udział przedstawicielom wszystkich klubów, stosownie do art. 18a ust. 2 ustawy. Ustawodawca wprowadził również inne ograniczenia – w skład komisji rewizyjnej nie mogą bowiem wchodzić radni pełniący funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy, a więc przewodniczący oraz wiceprzewodniczący rady.

Z uwagi na powyższe obostrzenia zabieg określenia składu liczbowego komisji rewizyjnej może okazać się trudnym do zrealizowania, niemniej jednak z punktu widzenia sprawowanego nad działalnością organów gminy nadzoru jest czynnością niezbędną. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że uchwały w sprawie powoływania radnych do poszczególnych komisji rady podlegają weryfikacji w ramach ogólnego trybu nadzoru. Muszą być weryfikowalne i zgodne z powszechnie obowiązującą regulacją ustrojową, jaką są przepisy statutu. Stworzenie zatem odpowiednich czytelnych regulacji statutowych umożliwi organowi nadzoru właściwą weryfikację tych aktów i zapewni jasne kryteria tej weryfikacji.

Tymczasem w znowelizowanym przepisie § 72 ust. 1 Statutu, przewidziano, że *Komisja Rewizyjna składa się z Przewodniczącego, Wiceprzewodniczącego oraz pozostałych członków w liczbie ustalonej w drodze odrębnej uchwały*. Tym samym postanowiono, że skład liczbowy Komisji Rewizyjnej zostanie ustalony poza uchwałą statutową – i w odrębnym trybie. W ocenie organu nadzoru brak określenia liczby członków Komisji Rewizyjnej w Statucie jest równoznaczny z brakiem istotnych reguł dotyczących organizacji Komisji Rewizyjnej. Tym samym powoduje niekompletność uchwały w zakresie zasad i trybu działania Komisji Rewizyjnej. Brak tych regulacji istotnie narusza art. 18a ust. 5 ustawy i wpływa na legalność całej uchwały.

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji niewypełnienie przez radę gminy upoważnienia ustawowego przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w części określonej w § 1 pkt 3 i 4, czyli w zakresie, w jakim wprowadza ona zmiany w zakresie zasad i trybu działania Komisji Rewizyjnej.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Niezależnie od powyższego należy wskazać na niezgodność z prawem znowelizowanych przepisem § 1 pkt 3 uchwały przepisów: § 79 ust. 1 i 3 oraz § 80 ust. 3 Statutu. Regulacjami tych przepisów Rada Miejska nałożyła na „kierownika podmiotu kontrolowanego” określone obowiązki – takie jak:

- zapewnienie warunków i środków niezbędnych dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli, w szczególności poprzez wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za kontakt z zespołem kontrolnym,
- przedkładanie w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisemnego żądania dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz składanie wyjaśnień,
- składanie w terminie 7 dni od otrzymania protokołu kontroli, na ręce przewodniczącego, oświadczenia o uznaniu bądź odmowie uznania wyników kontroli,
- w przypadku odmowy uznania wyników kontroli, składanie na ręce przewodniczącego zespołu kontrolnego wyjaśnienia do dokonanych ustaleń.

W ocenie organu nadzoru uregulowanie powyższej materii przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 18 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Nakładanie statucie obowiązków na kierowników jednostek organizacyjnych podczas dokonywanej kontroli nie mieści się w „zasadach i trybie działania Komisji Rewizyjnej”.

Należy także zwrócić uwagę, że przepis art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zawiera sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy”. Przepis ten jednoznacznie kształtuje charakter komisji w stosunku do rady gminy, czyniąc ją jedynie wewnętrznym organem rady gminy. Z tego powodu nie jest dopuszczalne kreowanie w statucie gminy jakiegokolwiek relacji komisji – podległości lub zależności – wobec innych podmiotów czy organów gminy, poza radą. Zasada podległości komisji wobec rady znajduje również zastosowanie do szczególnej komisji, którą jest Komisja Rewizyjna. Zgodnie bowiem z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W związku z powyższym nie ma podstawy do wyposażania Komisji Rewizyjnej – wewnętrznego i pomocniczego organu Rady – w dodatkowe uprawnienia względem podmiotów zewnętrznych. Potwierdzenie tego stanowiska jest po części treść art. 21a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: *Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania*

organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Ponadto podnieść należy, że komisja rewizyjna, nie posiada uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak przedkładać protokołu kontroli czy żądać od nich oświadczenia o uznaniu bądź nieuznaniu wyników kontroli czy też składania jakichkolwiek wyjaśnień do wyniku kontroli, zwłaszcza w jakimś określonym terminie. Należy wskazać, że rola komisji rewizyjnej ogranicza się do dokonania czynności kontrolnych i dokonania ustaleń w tym zakresie. Przyjęcie tych ustaleń – stwierdzenie, że są prawidłowe i ostateczne, należy zawsze do rady gminy. Wynika to wprost z art. 18a ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, wobec czego komisja rewizyjna, która jest organem wewnętrznym rady gminy, nie jest organem samodzielnym. Nie ma własnej, oddzielnej od rady gminy kompetencji do tworzenia relacji prawnych w zakresie dokonanej kontroli – z kierownikiem jednostki czy organem – poddanych kontroli.

Organ nadzoru również stwierdza, że § 2 uchwały zmieniającej, nie zawiera żadnych treści normatywnych. Jego regulacja sprowadza się do informacji, że: *Pozostałych zapisów uchwały nie zmienia się.* Takim sformułowaniem Rada nie wprowadziła żadnej normy prawa. Tym samym należy stwierdzić, że Rada przepisem § 2 uchwały nie zrealizowała swego upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 18a ust. 1, 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, do czego była uprawniona i zobowiązana. W ocenie organu nadzoru przepis ten jest sprzeczny z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści nienormatywne, mające charakter wyłącznie informacyjny.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2019 r. opublikowane zostało pod poz. 6661 obwieszczenie w sprawie tekstu jednolitego uchwały Nr XVII/160/04 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 stycznia 2004 roku w sprawie Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego – zatem Rada, opisując uchwałę, w której wprowadza zmiany winna pominąć wszystkie uchwały zmieniające które zostały uwzględnione w ww. tekście jednolitym i poprzestać na przywołaniu wyłącznie tego publikatora (*W uchwale Nr XVII/160/04 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 stycznia 2004 roku w sprawie Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r. poz. 6661) ...*).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że ww. regulacje uchwały nr LXXIV/729/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego, istotnie naruszają prawo, co czyni stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części, uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz