



Biano Roaly

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.18.2023

Katowice, dnia 20 stycznia 2023 r.



Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/419/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej, w części dotyczącej:

- tytułu załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „NA ROK 2022” oraz
 - załącznika do uchwały w zakresie zadania realizowanego w lutym określonego w pkt 1 jako: *Wykorzystanie dotacji LKS "Dąb" Brzeźnica*, oraz
 - w zakresie zadania realizowanego we wrześniu, określonego w pkt 1 jako: *Analiza działalności OSP dwie wybrane jednostki*,
- jako niezgodnej z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2022 r. Rada Gminy Rudnik podjęła uchwałę Nr XLVIII/419/2022 w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej, stanowiącego załącznik do uchwały. Załącznik do uchwały został zatytułowany jako: *PLAN PRACY KOMISJI REWIZYJNEJ RADY GMINY RUDNIK NA ROK 2022*.

Unormowaniami załącznika do uchwały, Rada Gminy objęła planem kontroli Komisji Rewizyjnej m.in.: w lutym 2023 roku wykorzystanie dotacji przez LKS "Dąb" Brzeźnica, we wrześniu z kolei działalność OSP na podstawie dwóch wybranych jednostek.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2022 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że we wskazanej części uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru bowiem podmioty, funkcjonowanie których ww. przepisami uchwały poddano kontroli Komisji Rewizyjnej nie są gminnymi jednostkami organizacyjnymi.

Z informacji posiadanych przez organ nadzoru wynika, że Ludowy Klub Sportowy "Dąb" Brzeźnica (KRS: 0000001375) jest stowarzyszeniem kultury fizycznej (Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego, <https://ekrs.ms.gov.pl>, <http://www.krs-online.com.pl>).

Również ochotnicze straże pożarne, stosownie do treści art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, *to jednostki ochrony przeciwpożarowej będące stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261)*. Żadne jednak z ww. stowarzyszeń nie stanowi stowarzyszenia jednostki samorządu terytorialnego, nadzór nad którymi sprawuje wojewoda. Natomiast nadzór nad działalnością

stowarzyszeń innych niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego - zgodnie z art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach stowarzyszeń - należy do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Tym samym organem sprawującym nadzór nad działalnością stowarzyszeń wymienionych w załączniku do uchwały będzie starosta raciborski.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy, przewidując kontrolowanie przez Komisję Rewizyjną powyższych stowarzyszeń, a więc podmiotów, nie będących żadnym z wymienionych w art. 18a ust. 1 ustawy, naruszyła w sposób istotny prawo.

Istotę komisji rewizyjnej, zasady jej powoływania, funkcjonowania oraz kompetencje określa przede wszystkim art. 18a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (ust. 3) oraz wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli (ust. 4).

Z powyższego wynika, że komisja rewizyjna jest aparatem pomocniczym rady, za pomocą którego rada ta sprawuje swoją funkcję kontrolną. Pomimo wykonywanych funkcji kontrolnych z ramienia rady, nie jest ona jednak organem kontroli gminy, jako takim, ale podmiotem wtórnym wobec rady, jej podporządkowanym i działającym na jej użytek. Będąc jedynie „organem” wewnętrznym rady, komisja rewizyjna nie działa samodzielnie. Może dokonywać czynności kontrolnych wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę i w trybie ustalonym przez radę (Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, pod. red. Bogdana Dolnickiego, Warszawa 2010 r.). Zakres jej uprawnień nie może z kolei wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w tym zakresie. Jak wynika bowiem z przepisu art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kompetencje komisji rewizyjnej są pochodną kompetencji rady gminy.

Analizując zakres kompetencji przyznanych komisji rewizyjnej, należy stwierdzić, że został on w ustawie określony w sposób przedmiotowy i podmiotowy. Przepis art. 18a ustawy o samorządzie gminnym z jednej strony określa, co jest przedmiotem działania komisji (kontrola działalności wskazanych podmiotów, opiniowanie wykonania budżetu gminy i występowanie z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi, wykonywanie innych zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli), a z drugiej określa podmioty, wobec których komisja może działać (podmioty, które mogą być objęte kontrolą).

Należy jednak zauważyć, że o ile katalog przedmiotowy zadań komisji rewizyjnej, poprzez sformułowanie „inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli”, pozostaje otwarty, to katalog podmiotów, wobec których ta komisja może działać jest zamknięty. Zgodnie z wolą ustawodawcy kompetencje kontrolne komisji rewizyjnej sprowadzają się bowiem do ściśle wskazanych podmiotów, to jest: do wójta, jako organu wykonawczego gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, tworzonych na podstawie art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy oraz jednostek pomocniczych gminy, tworzonych w oparciu o przepis art. 5 ust. 1 ustawy. Kategoryczna konstrukcja przepisu nie pozostawia przy tym możliwości jakiegokolwiek uzupełniania, czy rozszerzania powyższej grupy podmiotów. Rada gminy nie może zatem tego czynić, nawet poprzez ust. 4 art. 18a ustawy, pozwalający na zlecenie innych zadań. Jeżeli bowiem wolą rady jest rozszerzenie zadań komisji rewizyjnej na podstawie art. 18a ust. 4, to może się odbyć jedynie poprzez ich zmianę przedmiotową, bez jakiegokolwiek zmiany w obrębie podmiotów wymienionych w ustępie 1 tego przepisu.

Ponadto skoro sama rada gminy, stosownie do art. 18a ust. 1 ustawy, może kontrolować jedynie wskazane w tym przepisie podmioty, to nie może zlecać komisji rewizyjnej kontrolowania podmiotów w tym przepisie nie wymienionych – zwłaszcza takich, które są wobec Gminy podmiotem zewnętrznym. Nie może ona przecież przekazać więcej, aniżeli sama posiada.

Tymczasem Rada Gminy Rudnik wprowadziła możliwość kontrolowania przez komisję rewizyjną podmiotu (stowarzyszenia), którego zakresem podmiotowym nie obejmuje art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stowarzyszenia: LKS „Dąb” Brzeźnica i ochotnicze straże pożarne nie są gminnymi jednostkami organizacyjnymi, w rozumieniu art. 18a ust. 1 ustawy, a w konsekwencji komisja rewizyjna nie posiada uprawnień kontrolnych w stosunku do takich podmiotów.

Należy podnieść, że przy interpretacji powołanych przepisów należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemanie kompetencji. Z zasady tej wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Takie stanowisko wielokrotnie prezentował Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie (zob. orzeczenie K. 5/86, U 6/87, K 1/89, U 3/92, K 11/93). Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99 OTK 2000/5/141).

Skoro komisja rewizyjna, tak jak rada gminy, ma kontrolować działalność jedynie wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych, to znaczy, że innych podmiotów, w tym stowarzyszeń kultury fizycznej i ochotniczych straży pożarnych, nie będących gminnymi jednostkami organizacyjnymi, kontrolować nie może.

Wreszcie należy wskazać na niezgodność z prawem tytułu załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „na rok 2022”. Kwestionowana uchwała dotyczy Planu pracy Komisji Rewizyjnej podejmowanego na 2023 rok, tym samym prognozowanie działań tej Komisji na rok poprzedni (już przeszły) jest niedopuszczalne.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że posłużenie się przez Radę sformułowaniem "OSP dwie wybrane jednostki" jest wysoko nieprecyzyjne.

Tym samym należy uznać, że uchwała Nr XLVIII/419/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej – istotnie narusza prawo, wobec czego stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego