



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.240.2023

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Rada Miasta Częstochowy

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 994.LXXV.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Częstochowy na rok 2023, w części określonej w Lp. 4. (październik listopad grudzień) w kolumnie 3 (Temat) w tiret czwarte tabeli załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 lutego 2023 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 994.LXXV.2023 w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Częstochowy na rok 2023, stanowiącego załącznik do uchwały. Załącznik do uchwały został zatytułowany jako: Plan pracy Komisji Rewizyjnej na rok 2023. W Załączniku Rada wskazała, że przedmiotem prac komisji rewizyjnej w miesiącach październiku, listopadzie i grudniu będzie m.in. *Kontrola działalności bojowej jednostek OSP z terenu miasta Częstochowy*.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 lutego 2023 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że we wskazanej wyżej 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.

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)*. Z powyższego wynika, że jednostki ochotniczej straży pożarnej są podmiotami usytuowanymi poza strukturą organizacyjną gminy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Częstochowy, 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.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż 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 (ust.1). W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 (ust.2). 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

radę, 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 2010r.). 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 o samorządzie gminnym oraz jednostek pomocniczych gminy, tworzonych w oparciu o przepis art. 5 ust. 1 tej 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 ww. ustawy, pozwalający na zlecenie innych zadań. Jeżeli bowiem wolą rady jest rozszerzenie zadań komisji rewizyjnej na podstawie art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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 o samorządzie gminnym, 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 Miasta Częstochowy wprowadziła możliwość kontrolowania przez komisję rewizyjną podmiotu (OSP), którego zakresem podmiotowym nie obejmuje art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ochotnicze straże pożarne nie są gminnymi jednostkami organizacyjnymi, w rozumieniu art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 domniemania 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 analogi. 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).

Opisane wyżej działanie rady gminy należy zatem ocenić jako przekroczenie granic przyznanych jej ustawowo kompetencji. Należy podkreślić, że zasada praworządności wynikająca z art. 7 Konstytucji RP zakazuje domniemywania kompetencji i zadań publicznych na rzecz jakiegokolwiek organu. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny czy konkretny (por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16). 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 ochotniczych straży pożarnych, nie będących gminnymi jednostkami organizacyjnymi, kontrolować nie może.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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).

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 994.LXXV.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Częstochowy na rok 2023, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego