



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 lutego 2023 r.

WNP-I.4131.35.2023.KS

**Rada Miejska  
w Ożarowie Mazowieckim**  
ul. Kolejowa 2  
05-850 Ożarów Mazowiecki

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim Nr LXIII/586/23 z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej na rok 2023, w zakresie sformułowania: „*oraz przeprowadzenia kontroli nie ujętych w w/w planie*”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 19 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr LXIII/586/23 w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej na rok 2023. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 24 stycznia 2023 r.

W podstawie prawnej Rada Miejska wskazała art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.”. Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W treści Załącznika do kwestionowanej uchwały Rada Miejska zawarła następującą regulację prawną: „*Komisja zastrzega sobie możliwość zmiany terminów ujętych w planie pracy **oraz przeprowadzenia kontroli nie ujętych w w/w planie***”.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 21 ust. 1 i 3 u.s.g. rada gminy może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy w całym zakresie swojej działalności, przedkładają jej swoje plany pracy i sprawozdania z działalności.

Zatem rada gminy posiada autonomię, zarówno w określaniu liczby komisji funkcjonujących w radzie gminie, jak również w określaniu zakresu zadań, przypisanych poszczególnym komisjom oraz ustalenia składów osobowych komisji, z ograniczeniami wynikającymi z u.s.g., odnoszącymi się do komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji. Przepis ten jednoznacznie kształtuje charakter komisji w stosunku do rady gminy, czyniąc je jedynie organami funkcjonującymi w obrębie gminy jako organy wewnętrzne rady gminy.

W wyroku z dnia 29 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1690/16 WSA w Warszawie stwierdził, że: „*Sformułowanie, że „komisje podlegają radzie gminy” wyraża trzy istotne treści prawne. Po pierwsze - jest potwierdzeniem zasady, iż **rada gminy jest najwyższym w gminie organem stanowiącym i kontrolnym, któremu podlegają wszystkie pozostałe organy, w tym także wewnętrzne organy rady, łącznie z komisją rewizyjną, do której przepis ten również się stosuje. Po drugie - wyłącza komisje rady z podległości innym władzom samorządowym, w tym wójtowi gminy. Wreszcie, po trzecie - wskazuje, że „komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach”. Działalność podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym. Zakres ten nie może obejmować spraw nienależących do właściwości rady, z tym że rada nie może scedować na komisję swoich kompetencji stanowiących. (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, Komentarz, s. 25).***” „Według ust. 3 art. 21 SamGminU komisje podlegają radzie gminy, stąd uznawane są za jej organy „wewnętrzne”. Komisje rady tworzone są dla usprawnienia prac rady poprzez merytoryczne przygotowanie projektów uchwał rady gminy.” (wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 464/13). Zatem byt i kompetencje komisji rady uzależnione są od woli rady gminy. w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednoznacznie wskazuje się, że: „**Rada gminy uchwała plan pracy komisji rady, a tym samym koordynuje i nadzoruje prace komisji.**” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1690/16).

Jednocześnie należy podkreślić, że komisję rewizyjną powołuje się w celu kontrolowania działalności wójta gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust. 1 u.s.g.), jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 18a ust. 4 zd. 1 u.s.g.). Powyższy przepis po pierwsze stanowi rozwinięcie art. 15 u.s.g. w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia kontrolną funkcję rady gminy, po drugie, normuje w podstawowym wymiarze problematykę wykonywania tej funkcji, wskazując, że rada gminy działa w tym zakresie przy pomocy szczególnej komisji, jaką niewątpliwie jest komisja rewizyjna. W literaturze przyjmuje się, że komisja rewizyjna, tak jak i pozostałe komisje rady gminy, są wewnętrznymi organami rady gminy i pełnią funkcje pomocnicze względem rady gminy działającej *in pleno* (D. Dąbek, Zasady powoływania komisji rewizyjnej rady gminy w kontekście uprawnień klubów radnych, ST 2006, Nr 6, s. 51;

W. Kisiel, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym, s. 381). Z tego faktu wywodzi się, że zakres uprawnień komisji rewizyjnej (jak zresztą i innych komisji rady gminy) nie może wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet jeśli rada przyznałaby jej takie uprawnienia w uchwale (A. Szewc, (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, wyd. IV, s. 271). Przyjąć zatem trzeba, co wynika również z przepisu art. 21 u.s.g, że komisje rady - w tym i komisja rewizyjna - podlegają radzie gminy.

Ustawodawca przyznaje komisji rewizyjnej szczególne kompetencje, stanowiąc, że funkcja kontrolna rady gminy wykonywana jest za pomocą komisji rewizyjnej. Charakter wykonywanych zadań przez komisję rewizyjną można jednak określić zawsze jako służebny wobec rady działającej *in pleno*. Świadczy o tym fakt, że komisja rewizyjna nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogłyby odnosić skutki na zewnątrz. Jej rola ogranicza się przede wszystkim do dokonania czynności kontrolnych i dokonania ustaleń w tym zakresie.

W związku z powyższym, nie ma podstawy prawnej do przyznania komisji rewizyjnej uprawnień do przeprowadzenia kontroli nieprzyjętych w planie pracy komisji, bowiem nie może ona samodzielnie podejmować decyzji o ich przeprowadzeniu.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 18a ust. 5 u.s.g., statut gminy określa zasady i tryb działania komisji rewizyjnej. Jak stwierdził NSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 lutego 1997 r. sygn. akt II SA 44/96: *„zadania komisji rewizyjnej są ukierunkowane na kontrolowanie w imieniu rady gminy działalności zarządu (obecnie: wójta) i gminnych jednostek organizacyjnych oraz wykonywanie innych zleceń rady bez naruszania uprawnień kontrolnych innych komisji, z odesłaniem do szczegółowego unormowania w statucie gminy.”*.

W § 32 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr LXII/635/18 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 4 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ożarów Mazowiecki, Rada Miejska postanowiła, że:

**„1. Komisja stała działa zgodnie z planem pracy na kolejny rok budżetowy, zatwierdzonym przez Radę w formie uchwały. Rada może dokonywać zmian w zatwierdzonym planie.”**

Następnie w § 46 Statutu Gminy Ożarów Mazowiecki Rada Miejska przyjęła, że:

*„1. Roczny plan pracy Komisji zawierający wykaz podmiotów podlegających kontroli w poszczególnych okresach czasowych **wraz z zakresem kontroli przedkładany jest Radzie do zatwierdzenia do 31 stycznia każdego roku lub w terminie do 30 dni od dnia ukonstytuowania się Komisji w nowej kadencji.***

*2. Roczny plan pracy powinien uwzględniać przeprowadzenie kontroli z wykonania wniosków i zaleceń pokontrolnych.*

**3. Rada może zlecić Komisji przeprowadzenie kontroli doraźnej, nie ujętej w rocznym planie pracy, określając zakres i przedmiot kontroli oraz termin jej przeprowadzenia.”.**

Jak wynika z powyższego, przewidziane dla komisji rewizyjnej uprawnienie zostało nadane w kwestionowanej uchwale bez podstawy prawnej, bowiem komisja ta, jako organ wewnętrzny rady gminy, odpowiada tylko za rzeczywiste przeprowadzenie czynności kontrolnych w imieniu rady gminy oraz sformułowanie projektu ustaleń przeprowadzonej kontroli. W ocenie organu nadzoru komisja rewizyjna może zwrócić się do rady gminy o zmianę w planie pracy komisji rewizyjnej albo rada może zlecić komisji przeprowadzenie kontroli, co wyraźnie reguluje Statut Gminy Ożarów Mazowiecki.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że uchwała Nr LXIII/586/23 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej na rok 2023, została wydana z istotnym naruszeniem prawa w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie nieważności w tym zakresie. Jednocześnie wskazuję, że pracownicy organu nadzoru informowali pracownika Urzędu Miasta w Ożarowie Mazowieckim o stwierdzonym naruszeniu prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w części objętej rozstrzygnięciem z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/