



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1.2025

Katowice, dnia 22 stycznia 2025 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/142/2024 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Gliwice na 2025 rok, w części załącznika do uchwały, stanowiącego *Plan pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Gliwice na 2025 rok*, dalej jako: *Plan pracy*, w zakresie pkt 9-11 Planu pracy, jako sprzecznej z art. 18a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr IX/142/2024 w sprawie zatwierdzenia Planu Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Gliwice na 2025 rok.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Gliwice wykroczyła poza zakres kompetencji przyznanej jej w art. 18a ust. 1 ustawy, przewidując w pkt 9-11 Planu pracy następujące zadania:

9) Kontrola wybranych umów darowizn i umów sponsoringowych oraz reklamowych zawieranych przez spółki z większościovym udziałem miasta Gliwice.

10) Kontrola wybranych postępowań zakupowych prowadzonych przez spółki z większościovym udziałem miasta Gliwice.

11) Kontrola polityki kadrowej w spółkach z większościovym udziałem miasta Gliwice.

W ocenie organu nadzoru Rada, nakładając na Komisję Rewizyjną obowiązek kontrolowania w określonym zakresie spółek z większościovym udziałem miasta Gliwice, tzn. podmiotów niebędących gminnymi jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu art. 18a ustawy, w sposób istotny naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż istotę komisji rewizyjnej, zasady jej powoływania, funkcjonowania oraz kompetencje określa przede wszystkim art. 18a ustawy. 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 sprawuje ona 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 2010r.). Zakres jej uprawnień nie może z kolei wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w takim 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 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 tej ustawy. Kategoryczna konstrukcja przepisu nie pozostawia przy tym możliwości jakiegokolwiek uzupełniania, czy rozszerzania powyższego katalogu podmiotów. Rada gminy nie może zatem tego czynić, nawet z uwzględnieniem ust. 4 art. 18a ustawy, pozwalającego na zlecenie innych zadań. Jeżeli bowiem wolą rady jest rozszerzenie zadań komisji rewizyjnej na podstawie art. 18a ust. 4 ustawy, to może się odbyć jedynie poprzez ich zmianę przedmiotową, bez jakiegokolwiek zmiany w obrębie podmiotów wymienionych w art. 18a ust. 1 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, należy opowiedzieć się za poglądem, zgodnie z którym spółka z większościowym udziałem miasta nie jest gminną jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 18a ustawy. Spółka taka stanowi bowiem wobec Gminy jednostkę odrębną pod względem prawnym, organizacyjnym i majątkowym. Związek pomiędzy aparatem organizacyjnym Gminy a spółką jako podmiotem kontrolowanym jest zatem w analizowanym przypadku zbyt odległy, by można było mówić o przyznaniu komisji rewizyjnej rady gminy kompetencji do jego kontrolowania.

Niezależnie od powyższego wypada zauważyć, że Miasto Gliwice, jako większościowy udziałowiec danej spółki prawa handlowego, posiada stosowne kompetencje kontrolne i nadzorcze wynikające z prawa korporacyjnego. Nie mogą one jednak być realizowane na drodze administracyjnoprawnej, tj. za pośrednictwem komisji rewizyjnej, a w oparciu o stosowne przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Kwestia ta była przedmiotem rozstrzygnięcia WSA w Olsztynie, który w wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Ol 433/15, CBOSA, stwierdził: *Żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych do bezpośredniego ingerowania w działalność spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw.*

Jeszcze dobitniej brak możliwości kontrolowania spółek komunalnych przez komisję rewizyjną rady gminy zaakcentował WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Bd 878/08, CBOSA. W opinii Sądu: *Pojęcie "jednostka organizacyjna gminy" oznacza gminną jednostkę organizacyjną, która dodatkowo spełnia warunek bycia częścią struktury organizacyjnej gminy (np. jako zakład czy jednostka budżetowa)* (podobnie por. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. III SA/Gl 635/21 oraz WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2022 r., sygn. III SA/Lu 40/22; CBOSA). Nie ulega wątpliwości, że warunkowi tego nie spełnia spółka komunalna

z większościowym udziałem gminy, która nie może zostać uznana za część aparatu organizacyjnego gminy na gruncie administracyjnym.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Przewodniczący Rady Miasta Gliwice, pismem z dnia 20 stycznia 2025 r. (znak: BR.0012.31.6.2024), złożył wyjaśnienia. W piśmie przytoczono szereg argumentów, zarówno tych natury systemowej, jak i celowościowej, mających w opinii Rady Miasta Gliwice świadczyć o tym, że dozwolone jest kontrolowanie spółek komunalnych z większościowym udziałem gminy przez komisję rewizyjną. W przesłanej organowi nadzoru opinii prawnej podkreślono ponadto takie zasady jak jawność działania organów państwa oraz jawność finansów publicznych. Nie negując w tym miejscu zaprezentowanej przez Autora ww. opinii wykładni przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności tych dotyczących wykładni pojęcia „gminna jednostka organizacyjna”, wypada jednak podkreślić, że prezentowane przez Miasto Gliwice stanowisko pomija całkowicie fakt, iż komisja rewizyjna rady gminy stanowi część aparatu administracyjnego organu administracji publicznej. W konsekwencji powyższego, dokonując wykładni odpowiednich przepisów prawa, należy kierować się naczelną zasadą legalizmu, tzn. działania organu na podstawie i w granicach prawa. Innymi słowy, aby organ mógł podejmować określone działania, musi w każdym wypadku legitymować się odpowiednią normą kompetencyjną, której nie można domniemywać na drodze wykładni funkcjonalnej. Przewodniczący Rady Miasta Gliwice ma rację, twierdząc, że pojęcie „gminnej jednostki organizacyjnej” w rozumieniu art. 18a ust. 1 ustawy o samodzie gminnym jest niedookreślone, ale właśnie to – w świetle ww. zasady legalizmu – wymaga zdaniem organu nadzoru przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym w zakresie pojęcia „gminnej jednostki organizacyjnej” nie mieszczą się spółki komunalne z większościowym udziałem gminy. W konsekwencji, komisja rewizyjna rady gminy nie posiada kompetencji do ich kontrolowania.

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 Olsztynie 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/142/2024 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Gliwice na 2025 rok - w części określonej na wstępie, należy uznać za 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

Katowice, 7 stycznia 2025 r.

NPII.4131.1.1.2025

Rada Miasta Gliwice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), dalej jako: *ustawa*, zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr IX/142/2024 Rady Miasta Gliwice z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Gliwice na 2025 rok, w części załącznika do uchwały, stanowiącego *Plan pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Gliwice na 2025 rok*, dalej jako: *Plan pracy*, w zakresie pkt 9-11 Planu pracy, jako sprzecznej z art. 18a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr IX/142/2024 w sprawie zatwierdzenia Planu Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Gliwice na 2025 rok.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Gliwice wykroczyła poza zakres kompetencji przyznanej jej w art. 18a ust. 1 ustawy, przewidując w pkt 9-11 Planu pracy następujące zadania:

- 9) Kontrola wybranych umów darowizn i umów sponsoringowych oraz reklamowych zawieranych przez spółki z większościowym udziałem miasta Gliwice.
- 10) Kontrola wybranych postępowań zakupowych prowadzonych przez spółki z większościowym udziałem miasta Gliwice.
- 11) Kontrola polityki kadrowej w spółkach z większościowym udziałem miasta Gliwice.

W ocenie organu nadzoru Rada, nakładając na Komisję Rewizyjną obowiązek kontrolowania w określonym zakresie spółek z większościowym udziałem miasta Gliwice, tzn. podmiotów niebędących gminnymi jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu art. 18a ustawy, w sposób istotny naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż istotę komisji rewizyjnej, zasady jej powoływania, funkcjonowania oraz kompetencje określa przede wszystkim art. 18a ustawy. 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 sprawuje ona 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 2010r.). Zakres jej uprawnień nie może z kolei wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w takim 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 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 tej ustawy. Kategoryczna konstrukcja przepisu nie pozostawia przy tym możliwości jakiegokolwiek uzupełniania, czy rozszerzania powyższego katalogu podmiotów. Rada gminy nie może zatem tego czynić, nawet z uwzględnieniem ust. 4 art. 18a ustawy, pozwalającego na zlecenie innych zadań. Jeżeli bowiem wolą rady jest rozszerzenie zadań komisji rewizyjnej na podstawie art. 18a ust. 4 ustawy, to może się odbyć jedynie poprzez ich zmianę przedmiotową, bez jakiegokolwiek zmiany w obrębie podmiotów wymienionych w art. 18a ust. 1 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, należy opowiedzieć się za poglądem, zgodnie z którym spółka z większościowym udziałem miasta nie jest gminną jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 18a ustawy. Spółka taka stanowi bowiem wobec Gminy jednostkę odrębną pod względem prawnym, organizacyjnym i majątkowym. Związek pomiędzy aparatem organizacyjnym Gminy a spółką jako podmiotem kontrolowanym jest zatem w analizowanym przypadku zbyt odległy, by można było mówić o przyznaniu komisji rewizyjnej rady gminy kompetencji do jego kontrolowania.

Niezależnie od powyższego wypada zauważyć, że Miasto Gliwice, jako większościowy udziałowiec danej spółki prawa handlowego, posiada stosowne kompetencje kontrolne i nadzorcze wynikające z prawa korporacyjnego. Nie mogą one jednak być realizowane na drodze administracyjnoprawnej, tj. za pośrednictwem komisji rewizyjnej, a w oparciu o stosowne przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Kwestia ta była przedmiotem rozstrzygnięcia WSA w Olsztynie, który w wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Ol 433/15, CBOSA, stwierdził: *Żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych do bezpośredniego ingerowania w działalność spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw.*

Jeszcze dobitniej brak możliwości kontrolowania spółek komunalnych przez komisję rewizyjną rady gminy zaakcentował WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Bd 878/08, CBOSA. W opinii Sądu: *Pojęcie "jednostka organizacyjna gminy" oznacza gminną jednostkę organizacyjną, która dodatkowo spełnia warunek bycia częścią struktury organizacyjnej gminy (np. jako zakład czy jednostka budżetowa)* (podobnie por. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. III SA/Gl 635/21 oraz WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2022 r., sygn. III SA/Lu 40/22; CBOSA). Nie ulega wątpliwości, że warunkowi tego nie spełnia spółka komunalna z większościowym udziałem gminy, która nie może zostać uznana za część aparatu organizacyjnego gminy na gruncie administracyjnym.

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).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr IX/142/2024 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia Planu Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Gliwice na 2025 rok - w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **22 stycznia 2025 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz