Wrocław, 7 czerwca 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.173.1.2019.RJ1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/57/2019 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania członków Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Górowskiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Górowskiego, powołując się na art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511), podjęła na sesji w dniu 30 kwietnia 2019 r. uchwałę w sprawie powołania członków Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Górowskiego – dalej jako: „uchwała".

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wicestarosty Powiatu Górowskiego z dnia 6 maja 2019 r. znak OR 0711.5.2019 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 maja 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511) – dalej jako: ustawa, polegającym na wybraniu składu komisji rewizyjnej z pominięciem przedstawiciela jednego z klubów radnych.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowi art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym „Rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną." (ust. 1), „W skład komisji rewizyjnej wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 14 ust. 1, oraz będących członkami zarządu." (ust. 2).

Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie Rady Powiatu Górowskiego do podjęcia uchwały w tym przedmiocie.

Status komisji rewizyjnej – podobnie jak komisji skarg, wniosków i petycji – jest szczególny, ponieważ jej powołanie jest obligatoryjne, co wynika wprost z brzmienia cyt. unormowania, co istotne również ustawodawca w jej przypadku zastrzega jednoznacznie w art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, iż w jej skład wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 14 ust. 1 (a więc przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady powiatu), oraz będących członkami zarządu (czyli starosty, wicestarosty i pozostałych członków zarządu powiatu). Zwrócić trzeba przy tym uwagę, że brak jest w ustawie o samorządzie powiatowym jakichkolwiek regulacji, przewidujących możliwość odstąpienia od tak sformułowanej zasady. Uczestnictwo radnych w komisjach, w tym komisji rewizyjnej, powinno być postrzegane nie tylko w kategorii uprawnienia, ale również obowiązku. Potwierdza to brzmienie art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że „Radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany.". Przepis ten dotyczy zatem w szczególności udziału radnego w posiedzeniach rady, zarządu, komisji rady, organów związku powiatu itp.

Ustawową zasadę kształtowania składu komisji rewizyjnej tak, by w jej składzie byli przedstawiciele wszystkich klubów, wprowadzono celem zapewnienia tym klubom udziału w funkcjach kontrolnych wobec zarządu i powiatowych jednostek organizacyjnych. Wiedza dotycząca m.in. wykonania budżetu jest niezbędna w procesie podejmowania racjonalnych decyzji i rzetelnego sprawowania funkcji radnego. Oczywiste jest zatem, że radnym wszystkich klubów i klubom powinno zależeć na zapewnionym ustawowo udziale przedstawiciela klubu w pracach komisji rewizyjnej. Prawo klubu radnych do posiadania

przedstawiciela w komisji rewizyjnej ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Jego podstawę stanowi prawo publiczne a pominięcie przedstawicieli określonego klubu lub klubów przez radę powiatu przy powoływaniu komisji rewizyjnej może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Publicznego prawa podmiotowego nie można się zrzec, ale można z niego nie korzystać. Niekorzystanie z tego prawa nie może jednak prowadzić do skutków sprzecznych z prawem. Prawo klubu do posiadania przedstawiciela w komisji rewizyjnej wprowadzono po to, by radni wszystkich opcji politycznych mogli, na podobnych zasadach, wykonywać mandat, dysponując taką samą wiedzą.

Odnosząc powyższe na grunt rozpatrywanej uchwały stwierdzić należy, że narusza ona przywołane wyżej unormowanie, ponieważ – jak wynika z treści pisma Przewodniczącego Rady Powiatu Górowskiego z dnia 29 maja 2019 r., znak: OR 0004.34.2019, cyt. „*Jako przedstawiciel Klubu Radnych Niezależnych został zgłoszony radny Marcin Jóźwiak, który nie uzyskał akceptacji w głosowaniu (za 7 radnych, przeciw 8 radnych).* (…) *Jeśli Klub Radnych Niezależnych zgłosi innego kandydata, to na kolejnej sesji przygotujemy odpowiedni projekt uchwały w przedmiotowej sprawie.*”. Tym samym należy uznać, że skład osobowy powołanej tą uchwałą komisji rewizyjnej nie spełnia wymogu określonego w art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, z uwagi na brak w niej przedstawiciela klubu radnych z „Klubu Niezależnego”. W konsekwencji, uchwała Nr VIII/57/2019 jest w sposób oczywisty sprzeczna z prawem.

Wskazać należy, że skład osobowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady powiatu, niemniej jednak, w przypadku komisji rewizyjnej wykluczone jest jej powołanie i funkcjonowanie z pominięciem przedstawicieli wszystkich działających w radzie klubów radnych. Jak wskazał bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Sz 232/19, orzeczenie nieprawomocne) „(…) *brak akceptacji kandydata przez radę nie oznacza, że organ ten może powołać komisję w niepełnym osobowym składzie. Dopóki bowiem nie można utworzyć komisji z uwzględnieniem przedstawicieli wszystkich klubów, to organ taki co do zasady nie powinien być powołany.* (…) *W konsekwencji oznacza to, że powołanie komisji z pominięciem przedstawiciela klubu – zwłaszcza w sytuacji gdy tak jak niniejszej sprawie, klub ze swego prawa nie rezygnuje – jest wykluczone. Ustawodawca nie przewidział bowiem w tym zakresie żadnych odstępstw, w tym też możliwości utworzenia komisji z udziałem tylko przedstawicieli niektórych klubów, z pozostawianiem miejsca dla pozostałych.*”.

W omawianym stanie faktycznym na aprobatę zasługuje także pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11, w którym Sąd stwierdził, że „*Skład ilościowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady, nie może on jednak być odmienny od uregulowanego w statucie, a ponadto w komisji tej liczba członków musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego. Nie jest zatem dopuszczalne wybranie składu komisji rewizyjnej w którym pominięty zostałby przedstawiciel chociażby jednego z klubów. Rada gminy nie jest przy tym związana kandydaturą przedstawioną przez klub. Jeżeli jednak na danej sesji rady nie można podjąć uchwały w sprawie wyboru członków komisji rewizyjnej, próbę wyboru należy ponowić na kolejnej sesji, zaś organy gminy oraz kluby radnych winny dążyć do wypracowania konsensusu w sprawie wyboru konkretnego kandydata.*”.

W przedmiotowej sprawie, okoliczność nieuzyskania przez desygnowanego członka klubu, tu: Pana Marcina Jóźwiaka z klubu pn. „Klub Niezależny” odpowiedniej liczby głosów radnych, nie sanuje – zdaniem organu nadzoru – wadliwości uchwały Rady Powiatu Górowskiego *w sprawie powołania członków Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Górowskiego* z pominięciem członka tego klubu. W takim przypadku, zarówno członkowie klubu radnych „Klub Niezależny”, jak też pozostali radni niezrzeszeni bądź zrzeszeni w innych klubach, powinni podjąć wszelkie możliwe czynności, aby Rada Powiatu Górowskiego mogła powołać komisję rewizyjną, której skład będzie odpowiadał wymogom stawianym przez prawodawcę. Obowiązek współdziałania w tym zakresie ciąży na poszczególnych radnych organu stanowiącego Powiatu, w tym również radnych wchodzących w skład klubu radnych, którego przedstawiciela nie powołano do składu ww. Komisji, w tym przypadku Klubu pn. „Klub Niezależny”. W okolicznościach przedmiotowej sprawy, Rada Powiatu Górowskiego nie podjęła stosowanych działań w tym zakresie, co doprowadziło do ukształtowania składu osobowego komisji rewizyjnej w sprzeczności do treści art. 16 ust. 2 ustawy.

Zaznaczyć przy tym należy, że ewentualne kolejne desygnowanie tego samego radnego do prac w Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Górowskiego w sytuacji, gdy na poprzedniej sesji nie uzyskał on wymaganego poparcia Rady, może zostać odczytane jako brak woli wypracowania kompromisu w tej sprawie, a w konsekwencji jako rezygnacja z woli zgłoszenia swojego przedstawiciela do komisji rewizyjnej rady. Natomiast w sytuacji, gdy klub radnych rezygnuje ze zgłoszenia kandydata na członka komisji rewizyjnej i nie widzi możliwości zmiany stanowiska, jego działanie prowadzi do realnej niemożności ukształtowania zgodnego z prawem składu tej komisji. W konsekwencji takie działanie klubu prowadzić

może do destabilizowania pracy organów powiatu. Z kolei takie, świadome, działanie klubu radnych, uniemożliwiające powołanie komisji rewizyjnej w ustawowo określonym składzie, musi być uznane za działanie naruszające prawo oraz, poprzez nieuzasadnioną rezygnację z przyznanego ustawą publicznego prawa podmiotowego, za nadużycie tego prawa i wykorzystywanie go do celów niezgodnych z intencjami ustawodawcy (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 325/13).

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/57/2019 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r. *w sprawie powołania członków Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Górowskiego*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak