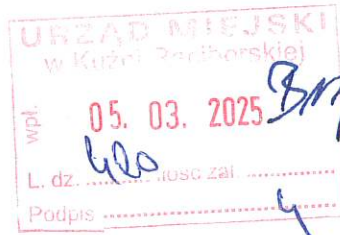


Miejsce i data sporządzenia dokumentu



BM/SE/CB/BR p/mo! 2025-03-04

vozmolog

Dane nadawcy

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
40-032 Katowice
Jagiellońska 25
Województwo: Śląskie
NIP: 9541727830

Dane adresata

Urząd Miejski w Kuźni Raciborskiej
47-420 Kuźnia Raciborska
Słowackiego 4
Województwo: Śląskie
Powiat: raciborski
NIP: 6391002778

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Znak sprawy: NPII.4131.1.114.2025

W załączniku przekazuję dokumenty.

Załączniki:

1. Zawiadomienie_o_wszczęciu_postępowania_nadzorczego_znak_sprawy_NPII.4131.1.114.2025_z_dnia.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2025-03-04T14:59:58.904Z

Podpis elektroniczny

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 4 marca 2025 r.

NPII.4131.1.114.2025

Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/78/2025 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie zatwierdzenia rocznego planu pracy Komisji Rewizyjnej, w części określonej w załączniku uchwały, w zakresie wyrazów: *8. SIM – analiza postępu prac/działań (weryfikacja I, II, III i IV kwartału 2025 roku)*., jako sprzecznej z art. 18a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 lutego 2025 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej podjęła uchwałę Nr XI/78/2025 w sprawie zatwierdzenia rocznego planu pracy Komisji Rewizyjnej, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Plan pracy Komisji Rewizyjnej na 2025 rok*, dalej jako: „Plan pracy”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej w § 1 uchwały postanowiła, że: *Zatwierdza się roczny plan pracy Komisji Rewizyjnej na 2025 rok, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.*

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska wykroczyła poza zakres kompetencji przyznanej jej w art. 18a ust. 1 ustawy, przewidując w punkcie 8. Planu Pracy następujące zadanie: *SIM [społeczna inicjatywa mieszkaniowa] – analiza postępu prac/działań (weryfikacja I, II, III i IV kwartału 2025 roku)*.

W ocenie organu nadzoru Rada, nakładając na Komisję Rewizyjną obowiązek kontrolowania w określonym zakresie SIM, tzn. podmiotu niebędącego gminną jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 18a ustawy - w sposób istotny naruszyła prawo.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440 ze zm.): *Społeczne inicjatywy mieszkaniowe mogą być tworzone w formie:*

- 1) *spółek z ograniczoną odpowiedzialnością;*
- 2) *spółek akcyjnych;*
- 3) *spółdzielni osób prawnych.*

Wobec powyższego Rada określając, iż Komisja Rewizyjna będzie dokonywała analizy postępu prac i innych działań SIM, postanowiła, że kontroli tej będzie podlegała spółka kapitałowa (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna), lub spółdzielnia osób prawnych.

Zauważyć należy, 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 (ust. 1). 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 2010 r.). 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 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 art. 18a ust. 4 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 prawa handlowego lub spółdzielnia – nawet o charakterze komunalnym, nie jest gminną jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 18a ustawy. Spółka taka lub spółdzielnia stanowi bowiem wobec gminy jednostkę odrębną pod względem prawnym, organizacyjnym i majątkowym. Związek pomiędzy aparatem organizacyjnym gminy a spółką lub spółdzielnią - 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 Gmina Kuźnia Raciborska, posiada uprawnienia do wpływania na SIM, który działa na jej obszarze; i tak chociażby zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa: *Gmina lub gminy, na których obszarze działa SIM, są uprawnione do wprowadzenia swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej SIM, w liczbie określonej umowie albo w statucie SIM.* Jednakże kompetencje kontrolne danej gminy nad SIM, a więc nad spółką prawa handlowego lub spółdzielnią, nie mogą być realizowane na drodze administracyjnoprawnej, tj. za pośrednictwem komisji rewizyjnej, a w oparciu o stosowne przepisy m.in.: Kodeksu spółek handlowych, Prawa spółdzielczego, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

Jeszcze dobitniej brak możliwości kontrolowania spółek prawa handlowego oraz spółdzielni 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 warunku tego nie spełnia spółka lub spółdzielnia, 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 sprzeczności z określonym przepisem prawnym. 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).

W związku z powyższym wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/78/2025 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie zatwierdzenia rocznego planu pracy Komisji Rewizyjnej - 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 **13 marca 2025 r.**

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