



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.56.2025

Katowice, dnia 22 stycznia 2025 r.

### Rada Gminy Jasienica

## 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.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/112/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Jasienica na 2025 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), zwanej dalej "Konstytucją RP" oraz § 70 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Jasienica przyjętego uchwałą Nr XX/302/20 Rady Gminy Jasienica z dnia 1 października 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Jasienica (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r. poz. 7260).

### Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 23 grudnia 2024 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr X/112/24 w sprawie planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Jasienica na 2025 rok, zwaną dalej „uchwałą”.

Na mocy § 1 uchwały Rada załącznikiem do niej uczyniła plan pracy Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Jasienica na 2025 rok, zwany dalej „Planem”. Plan został wyrażony w formie tabeli składającej się z trzech kolumn o następujących tytułach: „Termin”, „Zakres”, „Osoba odpowiedzialna”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 23 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP:

- 1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.*
- 2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.*
- 3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.*

Uwzględniając powyższe wpierw wyjaśnić należy, że choć w powołanym przepisie mowa wyłącznie o aktach przyjmowanych przez Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, to zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego regulacje te należy odnosić do wszystkich aktów prawa wewnętrznego, a co za tym idzie, także tych, pochodzących od organów stanowiących gmin (wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116).

Następnie podkreślić zaś wypada, że [...] przy redagowaniu projektu aktu prawa wewnętrznego należy pamiętać o tym, że adresatami norm prawnych w nim zawartych nie mogą być osoby fizyczne, osoby prawne czy inne jednostki organizacyjne, które nie są podporządkowane organowi wydającemu akt ani nadzorowane przez niego. Co istotne, dotyczy to nie tylko norm nakładających nakazy czy zakazy, lecz także norm, które konstruowałyby dozwoleń (uprawnienia) dla tych podmiotów (M. Kaczocha, *Rozdział 4 Redagowanie projektu aktu prawa wewnętrznego [w:] Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020).

Ponadto, uwagę zwrócić należy na treść przepisu stanowiącego podstawę podjęcia kwestionowanej uchwały, tj. § 70 Statutu Gminy Jasienica, w myśl którego:

1. Komisja Rewizyjna przedkłada Radzie do zatwierdzenia plan pracy na dany rok kalendarzowy w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok, którego plan dotyczy.

2. Plan przedłożony Radzie powinien zawierać, co najmniej:

1) przewidywane terminy odbywania posiedzeń;

2) terminy i wykaz jednostek, które zostaną poddane kontroli;

3) przedmiot kontroli.

Mając na względzie powyższe ostatecznie stwierdzić trzeba, że przyjęty Plan stanowi akt o charakterze wewnętrznym, który winien regulować co najmniej materię określoną w § 70 ust. 2 Statutu Gminy Jasienica i odnosić się wyłącznie do kwestii związanych z organizacją i trybem działania Komisji Rewizyjnej Rady.

Analiza przyjętego przez Radę Planu prowadzi do wniosku, iż akt ten nie spełnia jednak powyższych warunków.

Po pierwsze, zgodnie z § 70 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Jasienica, w Planie określone powinny zostać jednostki, względem których Komisja Rewizyjna Rady podejmie czynności kontrolne. Tymczasem po dokonaniu całościowej analizy konstrukcji i treści postanowień Planu nie sposób odnaleźć w nim takich regulacji. Plan określa bowiem wyłącznie termin, zakres i osobę odpowiedzialną za kontrolę. Brak w nim natomiast wykazu jednostek, które zostaną poddane kontroli.

Dodatkowo, z brzmienia Planu wynikałoby, że w kolumnie trzeciej tabeli Rada wskazuje na podmioty, które będą odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań Komisji Rewizyjnej. Do podmiotów tych należą: Wójt Gminy, Główna Księgowa, Kierownik OrS, Kierownik Ref. OrS., Dyrektor GOK, Dyrektor ZK, Skarbnik Gminy, Kierownik BRG, Sekretarz Gminy, GZOSiP, Kierownicy jednostek organizacyjnych, Kierownik Ref. GKOŚ.

Odnosząc się do przywołanej materii powtórzyć wypada, że akt wewnętrzny to akt prawotwórczy obowiązujący tylko jednostki organizacyjne podległe organowi państwa wydającemu ten akt (M. Kaczocha, *Rozdział 4 REDAGOWANIE PROJEKTU AKTU PRAWA WEWNĘTRZNEGO [w:] Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020). Jeżeli zatem Plan stanowi akt prawa wewnętrznego, Rada nie była władna do wyznaczania w nim jako realizatorów poszczególnych zadań podmiotów stojących poza jej strukturą organizacyjną.

Ponadto, zauważyć także należy, że nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie zakresu podmiotowego grona „Osób odpowiedzialnych”. Wyznaczając takowe podmioty Rada posługuje się bowiem skrótami, których w żadnym miejscu nie rozwija. Wskutek zastosowanego przez Radę zabiegu akt ten staje się więc niejasny i wprowadza wątpliwość co do przejrzystości działań Komisji Rewizyjnej Rady.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie również zasygnalizować, że Plan nie mógłby zostać uznany za zgodny z prawem nawet jeżeli wolą Rady było wyznaczenie w kolumnie trzeciej nie osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań, ale podmiotów, które zostaną objęte kontrolą Komisji Rewizyjnej Rady. Z treści art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wynika, że kompetencja komisji rewizyjnej ogranicza się wyłącznie do kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Rada, za pośrednictwem Komisji Rewizyjnej, nie może zatem kontrolować działalności innych podmiotów aniżeli te, wymienione w zacytowanym przepisie. Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć

zaś trzeba, że Rada w Planie wskazuje także na osoby stojące poza zakresem podmiotowym powyższej regulacji, tj. Główną Księgową, Skarbnika Gminy, Sekretarza Gminy, czy też, jak można domniemywać ze stosowanych przez Radę skrótów, kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu gminy.

Końcowo analizie poddać wypada przepis § 2 uchwały, na mocy którego Rada powierzyła wykonanie tego aktu Wójtowi Gminy Jasienica.

Choć zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest organem odpowiedzialnym za wykonywanie uchwał rady, to jednak jak podkreśla się w doktrynie, upoważnienie to nie dotyczy aktów, które nie mieszczą się w zakresie jego kompetencji (J. Czerw [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 30).

Biorąc pod uwagę charakter kwestionowanej uchwały, a mianowicie to, iż stanowi ona akt odnoszący się do wewnętrznej sfery działalności i organizacji Rady, a w tym także działalności kontrolnej nad Wójtem, nie sposób uznać ażeby uchwała ta mogła zostać powierzona do realizacji właśnie Wójtowi.

Uwzględniając mnogość, a także charakter i wagę zaistniałych w niniejszej sprawie naruszeń organ nadzoru wskazuje, że nie jest możliwe doprowadzenie uchwały do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie jej nieważności jedynie w części.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr X/112/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Jasienica na 2025 rok - w całości, 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, 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