

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

Katowice, 2 lipca 2019 r.

NPII.4131.1.418.2019

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018r. poz. 2096 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VI/94/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie podjęcia działań zmierzających do wyłonienia biegłego rewidenta mającego dokonać badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020 w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 351) w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rada Miasta Gliwice na sesji w dniu 30 maja 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie podjęcia działań zmierzających do wyłonienia biegłego rewidenta mającego dokonać badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020.

W § 2 uchwały Rada Miasta postanowiła „Zobowiązać Prezydenta Miasta Gliwice do przedłożenia Radzie Miasta Gliwice sprawozdania z przebiegu prac i wyników przeprowadzonego postępowania mającego na celu wyłonienie biegłego rewidenta, który dokona badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020.”

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 66 ust. 4 ustawy o rachunkowości, jednakże przepis ten nie uprawnia Rady Miasta do zobowiązania Prezydenta Miasta do określonych działań.

Należy zauważyć, że rada gminy (tu: Rada Miasta) jest organem stanowiącym i kontrolnym. Funkcję stanowiącą organ ten wypełnia poprzez stanowienie w sprawach określonych ogólnymi normami kompetencyjnymi lub też normami uprawniającymi do podejmowania ściśle określonych działań (czynności prawnych). Wśród ogólnych norm kompetencyjnych radzie gminy przypisano prawo do stanowienia o kierunkach działania wójta (tu: Prezydenta Miasta), które realizowane jest poprzez określanie ogólnych celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. W ramach stanowienia o kierunkach działania wójta rada gminy nie może jednak zobowiązywać organu wykonawczego do dokonania określonej czynności (podobnie w tym zakresie wypowiedziały się sądy administracyjne: Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011r., sygn. akt III SA/Lu 454/10, Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 lutego 2010r., sygn. akt II SAB/Ke 1/10 oraz Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2012r., sygn. akt II SA/Gl 594/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jeśli chodzi natomiast o realizowanie przez radę gminy funkcji kontrolnej, to - jak wynika z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - organ ten kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zasady i tryb działania tej komisji - stosownie do art. 18a ust. 5 ustawy - określa statut gminy. Należy zauważyć, że pomimo uczynienia rady gminy organem kontrolnym, ustawodawca nie wyposażył tego organu w środki o charakterze nadzorczym, w ramach których radzie przysługiwałoby uprawnienie do imperatywnego wzywania organu wykonawczego do określonego zachowania. W niniejszej sprawie, w opinii organu nadzoru, na dzień podjęcia uchwały nie istniał przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały dotyczącej zobowiązania Prezydenta Miasta Gliwice do przedłożenia Radzie Miasta Gliwice sprawozdania z przebiegu prac i wyników przeprowadzonego postępowania mającego na celu wyłonienie biegłego rewidenta, który dokona badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020.

Rada, mocą uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, wobec czego takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by akt podjęty przez dany organ - w tym wypadku uchwała Rady Miasta - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie.

Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone" (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Reasumując, ponieważ w przedmiotowej sprawie na dzień podjęcia uchwały żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie upoważniał Rady Miasta do podjęcia uchwały w zakresie zobowiązania Prezydenta Miasta Gliwice do przedłożenia Radzie Miasta Gliwice sprawozdania z przebiegu prac i wyników przeprowadzonego postępowania mającego na celu wyłonienie biegłego rewidenta, który dokona badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020, działaniem swym Rada naruszyła wspomnianą zasadę legalizmu.

Z uwagi na powyższe wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części wskazanej na wstępie należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **5 lipca 2019 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.418.2019



Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 5 lipca 2019 r.

Katowice, dnia 5 lipca 2019 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/94/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie podjęcia działań zmierzających do wyłonienia biegłego rewidenta mającego dokonać badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020, w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 351) w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rada Miasta Gliwice na sesji w dniu 30 maja 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie podjęcia działań zmierzających do wyłonienia biegłego rewidenta mającego dokonać badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020.

W § 2 uchwały Rada Miasta postanowiła „Zobowiązać Prezydenta Miasta Gliwice do przedłożenia Radzie Miasta Gliwice sprawozdania z przebiegu prac i wyników przeprowadzonego postępowania mającego na celu wyłonienie biegłego rewidenta, który dokona badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020.”

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 66 ust. 4 ustawy o rachunkowości, jednakże przepis ten nie uprawnia Rady Miasta do zobowiązania Prezydenta Miasta do określonych działań.

Należy zauważyć, że rada gminy (tu: Rada Miasta) jest organem stanowiącym i kontrolnym. Funkcję stanowiącą organ ten wypełnia poprzez stanowienie w sprawach określonych ogólnymi normami kompetencyjnymi lub też normami uprawniającymi do podejmowania ściśle określonych działań (czynności prawnych). Wśród ogólnych norm kompetencyjnych radzie gminy przypisano prawo do stanowienia o kierunkach działania wójta (tu: Prezydenta Miasta), które realizowane jest poprzez określanie ogólnych celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. W ramach stanowienia o kierunkach działania wójta rada gminy nie może jednak zobowiązywać organu wykonawczego do dokonania określonej czynności (podobnie w tym zakresie wypowiedziały się sądy administracyjne: Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011r., sygn. akt III SA/Lu 454/10, Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 lutego 2010r., sygn. akt II SAB/Ke 1/10 oraz

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2012r., sygn. akt II SA/Gl 594/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jeśli chodzi natomiast o realizowanie przez radę gminy funkcji kontrolnej, to - jak wynika z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - organ ten kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zasady i tryb działania tej komisji – stosownie do art. 18a ust. 5 ustawy – określa statut gminy. Należy zauważyć, że pomimo uczynienia rady gminy organem kontrolnym, ustawodawca nie wyposażył tego organu w środki o charakterze nadzorczym, w ramach których radzie przysługiwałoby uprawnienie do imperatywnego wzywania organu wykonawczego do określonego zachowania. W niniejszej sprawie, w opinii organu nadzoru, na dzień podjęcia uchwały nie istniał przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały dotyczącej zobowiązania Prezydenta Miasta Gliwice do przedłożenia Radzie Miasta Gliwice sprawozdania z przebiegu prac i wyników przeprowadzonego postępowania mającego na celu wyłonienie biegłego rewidenta, który dokona badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020.

Rada, mocą uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, wobec czego takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by akt podjęty przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Miasta - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie.

Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone" (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Reasumując, ponieważ w przedmiotowej sprawie na dzień podjęcia uchwały żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie upoważniał Rady Miasta do podjęcia uchwały w zakresie zobowiązania Prezydenta Miasta Gliwice do przedłożenia Radzie Miasta Gliwice sprawozdania z przebiegu prac i wyników przeprowadzonego postępowania mającego na celu wyłonienie biegłego rewidenta, który dokona badania sprawozdania finansowego miasta Gliwice za rok 2019 i 2020, działaniem swym Rada naruszyła wspomnianą zasadę legalizmu.

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały w części wskazanej w *petitum* należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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 up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego