

Czy dopuszczalny jest wybór części członków komisji rewizyjnej w sytuacji, gdy niektóre kluby radnych odmawiają zgłoszenia swojego przedstawiciela do składu tej komisji?

Odpowiedź: W opisanej w pytaniu sytuacji uznać za zgodne z prawem są uchwały organów stanowiących wybierające część członków komisji rewizyjnej, o ile komisja jako organ wewnętrzny rady została powołana odrębną uchwałą (w szczególności statutem), a liczba pozostałych do obsadzenia miejsc jest większa niż liczba niereprezentowanych w komisji rewizyjnej klubów radnych.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy – powołując w tym celu komisję rewizyjną. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, w wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady. Wymóg uczestnictwa przedstawicieli wszystkich klubów w składzie komisji rewizyjnej został wprowadzony z dniem 30 maja 2001 roku.

Na tle praktyki stosowania przywołanego przepisu w połowie minionej dekady doktryna sformułowała tezę, że ustawowo zagwarantowane uczestnictwo przedstawicieli wszystkich klubów w komisji rewizyjnej jest co do zasady jedynie prawem, a nie obowiązkiem klubu. Jeżeli zatem z odrębnych regulacji nie wynika nic innego, klub może, ale nie musi z tego uprawnienia korzystać (Dorota Dąbek, Zasady powoływania komisji rewizyjnej rady gminy w kontekście uprawnień klubów radnych, Samorząd Terytorialny z 2006 r., Nr 6, s. 55).

Tymczasem na przełomie lat 2011/2012 orzecznictwo sądowe zakwestionowało tą tezę. W ostatnim czasie teza ta została zakwestionowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Szczególne znaczenie mają tu dwa wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 roku, sygn. II OSK 2069/11, publ. LEX nr 1108400. W wyroku tym Sąd stwierdził, że wymóg, by w skład komisji rewizyjnej weszli przedstawiciele wszystkich klubów jest normą bezwzględnie obowiązującą, a zatem uchwała rady powołująca komisję rewizyjną w składzie innym niż ustawowy narusza prawo. Z przepisu art. 18a ust. 2 u.s.g. nie wynika w szczególności, by w skład komisji rewizyjnej mieli wchodzić przedstawiciele tylko tych klubów, które są uczestnictwem w komisji zainteresowane;
- wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 roku, sygn. II OSK 2351/11, publ. LEX nr 1113780. Teza wyroku pokrywa się z wcześniej przytoczoną. Sąd stwierdził, że skład ilościowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady gminy, 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.

Pierwszy z wymienionych zapadł w sytuacji, gdy jeden z klubów radnych odmówił wskazania kandydata do składu komisji rewizyjnej; drugi – gdy rada nie przyjęła kandydatury zgłoszonej przez klub radnych.

Warto zauważyć, że rysująca się linia orzecznicza może stanowić poważne zagrożenie dla sprawności

funkcjonowania rad gmin i analogicznie – rad powiatów. Wynikałoby z niej bowiem, że grupa radnych o liczebności wystarczającej do powołania klubu radnych (jest to zazwyczaj trzech radnych) jest w stanie sparaliżować działanie organu stanowiącego.

Jak się wydaje przytoczone tezy wyroków zostały sformułowane przy dorozumianym przyjęciu dwóch założeń:

1. Powołanie komisji i ustalenie jej składu osobowego jest jednym zdarzeniem prawnym
2. Niedopuszczalne jest ustalanie składu osobowego komisji w częściach

Założenia te są jednak błędne, co bezpośrednio wpływa na słuszność konkluzji sądów administracyjnych. I tak:

1. Należy rozróżnić sam fakt powołania komisji rewizyjnej i ustalenia składu osobowego komisji. Rozdzielenie tych dwóch zdarzeń staje się oczywiste poprzez porównanie sytuacji komisji rewizyjnej z przepisami dotyczącymi pozostałych komisji rady. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Zatem rada może w pierwszej kolejności dokonać powołania komisji jako swojego organu wewnętrznego (może to w szczególności nastąpić w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego), ustalić (dokładną) liczebność komisji, a następnie wybrać konkretnych radnych do składu komisji.
2. Jednoczesne ustalanie całego składu osobowego komisji byłoby niezbędne w sytuacji, gdyby dopiero wybranie składu osobowego komisji powodowało jej powołanie. Jeśli jednak komisja jako organ wewnętrzny zostaje powołana odrębnym aktem prawnym, to wybór części członków można zakwestionować jako niezgodny z prawem tylko wówczas, gdyby pozostała liczba miejsc w komisji rewizyjnej była mniejsza niż liczba istniejących, a niereprezentowanych w komisji klubów radnych. Wtedy bowiem rada gminy uniemożliwiłaby realizację ustawowego uprawnienia. Dopóki liczba pozostałych do obsadzenia miejsc jest większa niż liczba niereprezentowanych klubów radnych uchwale rady powołującej część członków komisji rewizyjnej nie można zarzucić niezgodności z prawem.

Konkludując: wbrew tezom prezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny należy przyjąć, że zgodne z prawem są uchwały rad gmin wybierające część członków komisji rewizyjnej, o ile komisja jako organ wewnętrzny rady została powołana odrębną uchwałą (w szczególności statutem), a liczba pozostałych do obsadzenia miejsc jest większa niż liczba niereprezentowanych w komisji rewizyjnej klubów radnych.

Analogiczny wniosek dotyczy szczebla powiatowego, gdzie sformułowanie przepisów leżących u podstaw opinii jest identyczne.

Grzegorz Kubalski, prawnik ZPP