



STANISŁAW BULAJEWSKI

Warmia and Mazury University
in Olsztyn, Poland

ORCID iD: 0000-0002-7067-4153

**GŁOSA APROBUJĄCA DO WYROKU
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z 24 STYCZNIA 2025 R.
(SYGN. AKT III OSK 6510/21)**

**APPROVAL GLOSS ON THE JUDGMENT OF THE
SUPREME COURT IN THE INDICTMENT
OF 24 JANUARY 2025
(REFERENCE NUMBER III OSK 6510/21)**

ABSTRACT

The purpose of this commentary is to present the Supreme Administrative Court's reasoning, as presented in its judgment of January 24, 2025, in case file reference III OSK 6510/21. The commentary addresses selected issues, namely the composition, operating principles, and procedures of the audit committee as an internal body of the district council.

The crux of the matter is the district council's going beyond its statutory authorization and enacting regulations in the district statute on matters on which the legislature either remains silent or regulates them only in a very general manner. According to the district's legislative and audit body, this approach empowers the legislature to fill a legal gap and establish or clarify legal regulations that will facilitate the activities of the audit committee during its audits. The Voivode, the Provincial Administrative Court and the Supreme Administrative Court do not agree with the position of the council and state that the new statutory regulations are illegal (due to, among other things, the lack of statutory delegation necessary to adopt a resolution in the matter in question) and therefore the resolution should be declared invalid in the part relating to the questioned paragraphs.

KEYWORDS: *audit committee, local government, district council, resolution, judgment*

STRESZCZENIE

Celem glosy jest przedstawienie argumentacji Naczelnego Sądu Administracyjnego, jaka została przedstawiona w wyroku z dnia 24 stycznia 2025 r., w sprawie o sygn. akt III OSK 6510/21. Głosa odnosi się do wybranych kwestii, a mianowicie do problematyki składu osobowego, zasad działania i trybu pracy komisji rewizyjnej jako organu wewnętrznego rady powiatu.

Sednem sprawy jest wyjście (przez radę powiatu) poza zakres upoważnienia ustawowego i dokonanie regulacji w statucie powiatu kwestii, co do których ustawodawca bądź się nie wypowiada, bądź te kwestie reguluje, ale w sposób bardzo ogólny. Zdaniem organu stanowiąco-kontrolnego powiatu takie podejście ustawodawcy uprawnia go do wypełnienia luki w prawie i ustanowienia lub doprecyzowania takich regulacji prawnych, które ułatwią działania komisji rewizyjnej podczas przeprowadzanych kontroli.

Wojewoda, Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz Naczelny Sąd Administracyjny nie zgadzają się ze stanowiskiem rady i stwierdzają, że nowe regulacje statutowe są nielegalne (z powodu braku m.in. delegacji ustawowej, niezbędnej do podjęcia uchwały w przedmiotowej sprawie), a tym samym należy stwierdzić nieważność uchwały w części odnoszącej się do kwestionowanych paragrafów.

SŁOWA KLUCZOWE: *komisja rewizyjna, samorząd terytorialny, rada powiatu, uchwała, wyrok*

SKŁAD ORZEKAJĄCY:**PRZEWODNICZĄCY:***SĘDZIA NSA WOJCIECH JAKIMOWICZ***SĘDZIOWIE:***SĘDZIA NSA HANNA KNYSIAK-SUDYKA (SPRAWOZDAWCA)**SĘDZIA NSA OLGA ŻURAWSKA-MATUSIAK***TEZA**

Brak jest delegacji ustawowej dla rady powiatu do określenia w statucie trybu pracy kierowników kontrolowanych jednostek oraz ich obowiązków. Komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych i nie może wydawać wiążących dyspozycji dotyczących wyjaśnienia na piśmie przyczyn niewykonania polecenia kontrolującego. Zwierzchnikiem służbowym kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych jest starosta i to on jest uprawniony do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

1. Głosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako NSA) zapadł w następstwie dwóch skarg kasacyjnych wniesionych przez Wojewodę Mazowieckiego, a także Powiat Piaseczyński. Podmioty te w skargach kasacyjnych kwestionują wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej jako WSA) z dnia 10 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 651/20.

W związku z tym, że głosowany wyrok NSA odnosi się do bardzo wielu problemów (które w ramach jednej krótkiej glosy nie są możliwe do dogłębnego przeanalizowania), swoje rozważania odniosę jedynie do wybranych elementów zawartych w wyroku, skupionych wokół regulacji statutowych odnoszących się do komisji rewizyjnej.

Treść wyroku WSA w Warszawie, który był podstawą skargi, przedstawia się następująco (tak jak wyżej wskazałem – w głosie zaprezentuję tylko te elementy, które wiążą się z kwestionowanymi regulacjami statutowymi odnoszącymi się do komisji rewizyjnej). W fazie wstępnej (zanim zapadł wyrok będący podstawą skargi) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 651/20, po rozpoznaniu

sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 22 ust. 7, § 25 ust. 1 pkt 1, 6, 10, § 28 ust. 7 zdanie drugie, § 40 ust. 4, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55, § 89 załącznika do uchwały nr VI/9/19 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego stwierdził, że zaskarżone przepisy § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, § 89 załącznika do uchwały nr VI/9/19 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego zostały wydane z naruszeniem prawa (pkt 1), oddalił skargę w pozostałym zakresie (pkt 2), a także zasądził od Powiatu Piaseczyńskiego na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 3). Uzasadniając swoje stanowisko, sąd pierwszej instancji wskazał, że podzielił stanowisko wojewody, który skierował skargę na ww. akt, o stwierdzenie nieważności w zakresie § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 22 ust. 7, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55 ust. 1, 2, 3, 4 i § 89 Statutu Powiatu Piaseczyńskiego.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko wojewody, że przepis § 45 ust. 1 statutu narusza w sposób istotny prawo. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaznaczył, że zgodnie z art. 16 ust. 2 u.s.p. w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady powiatu, oraz będących członkami zarządu. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 2 ww. ustawy klub radnych tworzy co najmniej trzech radnych. Za nieuprawnioną zatem należy uznać modyfikację tego przepisu w § 45 ust. 1 statutu poprzez wprowadzenie ograniczenia składu liczbowego komisji rewizyjnej, skoro kwestię składu komisji rewizyjnej dostatecznie reguluje art. 19 ust. 1 SamGminU. Również uregulowanie zawarte w § 47 statutu, dotyczące wyłączenia członków komisji rewizyjnej od udziału w pracach tej komisji w sprawach, w których może zachodzić podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie. Nie jest bowiem możliwe jakiegokolwiek czasowe wyłączenie od udziału w jej pracach, ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej.

W ocenie sądu pierwszej instancji jako niezgodny z prawem należy zakwalifikować również przepis § 54 statutu, wprowadzający

procedurę zawiadamiania o popełnieniu przestępstwa w razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, ponieważ stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 304 KPK. Tak więc w przypadku, gdy zespół kontrolny z ramienia komisji rewizyjnej powołanej w celu kontrolowania działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy, w trakcie kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, to po myśli art. 304 § 2 KPK niezwłocznie winien zawiadomić o tym instytucję samorządową, w imieniu której prowadzi kontrolę. Z kolei na instytucji samorządowej, która w związku ze swą działalnością (rada powiatu) dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ciąży obowiązek zawiadomienia o tym prokuratora lub policji oraz przedsięwzięcia niezbędnych czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia. Sankcją za niewywiązanie się z obowiązku określonego w art. 304 § 2 KPK jest odpowiedzialność karna za przestępstwo określone w tym przepisie.

Zdaniem sądu pierwszej instancji § 55 ust. 1, 2, 3 i 4 statutu rażąco narusza prawo. Komisję rewizyjną, o czym stanowi art. 16 ust. 1 u.s.p., powołuje się w celu kontrolowania działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 16 ust. 4 ww. ustawy). Oprócz zadań kontrolnych, ustawa o samorządzie powiatowym nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, jednak zdaniem organu nadzoru komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów powiatu i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących wyjaśnienia na piśmie przyczyn niewykonania polecenia kontrolującego. Z tych samych przyczyn nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązywanie kierowników kontrolowanych podmiotów do złożenia pisemnego wyjaśnienia odmowy wykonania czynności wskazanych w § 55 ust. 1 i 2 statutu. Sąd nie dopatrzył się natomiast naruszenia prawa w przypadku ust. 5 § 55 statutu, przewidującego, że czynności kontrolne wykonywane przez kontrolującego mogą być wykonywane tylko w dniach i godzinach pracy kontrolowanego podmiotu.

Ostatecznie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2021 r. zostały wniesione (jak już wcześniej wskazałem) dwie skargi kasacyjne.

Pierwszą skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Wojewoda Mazowiecki, zaskarżając wyrok w zakresie punktu 3 wyroku, tj. w odniesieniu do § 28 ust. 7 zdanie drugie oraz § 40 ust. 4 załącznika do uchwały (w ramach skargi wojewody nie znalazły się kwestie odnoszące się do komisji rewizyjnej, dlatego też zgodnie z zapowiedzią argumenty wojewody wyrażone w skardze, a odnoszące się do pozostałych zarzutów – pominię w głosie).

Drugą skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2021 r. wniósł Powiat Piaseczyński, zaskarżając wyrok w części, tj. w zakresie punktu 2 wyroku, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 22 ust. 7, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz § 89 załącznika do uchwały nr VI/9/19 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego i zarzucając mu: (oczywiście zgodnie z zakresem mojej glosy przedstawię jedynie te zarzuty, które wiążą się z zakwestionowanymi regulacjami statutowymi odnoszącymi się do komisji rewizyjnej). Zgodnie z brzmieniem art. 174 pkt 1 PostAdmU, naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

1. art. 16 ust. 2 u.s.p. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że przepis ten dostatecznie i wyczerpująco reguluje kwestię składu osobowego komisji rewizyjnej, a tym samym brak jest podstaw, aby w statucie ograniczać skład liczbowy komisji rewizyjnej;
2. art. 16 ust. 1 u.s.p. w zw. z art. 21 ust. 7 u.s.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, iż brak jest podstaw do uregulowania w statucie powiatu kwestii wyłączenia członka komisji rewizyjnej z udziału w pracach komisji w sprawach, w których może zachodzić podejrzenie o jego stronnictwość lub interesowność;
3. art. 304 § 2 KPK poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w postaci uznania, iż przepis § 54 statutu, wprowadzający procedurę zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, stanowi niedozwolną modyfikację art. 304 § 2 KPK;

4. art. 16 ust. 1 i art. 16 ust. 4 u.s.p. w związku z art. 19 u.s.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że rada powiatu nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do uregulowania w statucie powiatu kwestii relacji i organizacji pracy pomiędzy komisją rewizyjną a podmiotem kontrolowanym.

Ponadto Powiat Piaseczyński zgodnie z art. 174 pkt 2 PostAdmU zarzucił wyrokowi naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia, poprzez naruszenie:

1. art. 79 ust. 4 u.s.p. poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że naruszone w ocenie sądu przepisy art. 14 ust. 3, art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1, 2 i 4, art. 18 ust. 2, art. 19, art. 21 ust. 7, art. 35 ust. 2, art. 37 ust. 2 u.s.p. oraz art. 304 KPK mają charakter naruszenia istotnego, co miało istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia;
2. art. 141 § 4 PostAdmU poprzez jego niezastosowanie i brak wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w odniesieniu do zakwestionowanych przez wojewodę mazowieckiego zapisów, w szczególności w odniesieniu do § 55 ust. 1, 2, 3 i 4, co miało istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając zarówno skargi kasacyjne, jak i odpowiedzi na nie, zważył, co następuje:

1. Powiat Piaseczyński zakwestionował w skardze kasacyjnej część punktu 2 wyroku sądu pierwszej instancji, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 załącznika do uchwały nr VI/9/19 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego.

Najdalej idący jest zarzut naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU poprzez jego niezastosowanie i brak wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w odniesieniu do zakwestionowanych przez Wojewodę Mazowieckiego zapisów, w szczególności w odniesieniu do § 55 ust. 1, 2, 3 i 4 statutu, co miało istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia.

Jak słusznie zauważył NSA, artykuł 141 § 4 PostAdmU wylicza elementy, jakie powinno zawierać uzasadnienie wyroku, a mianowicie zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Niewątpliwie uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest z tego punktu widzenia prawidłowe i kompletne, ponieważ szczegółowo omawia przebieg dotychczasowego postępowania, treść zaskarżonej uchwały oraz zarzuty skargi, a nadto rozważa wszelkie sporne kwestie, odnosząc się do tych wszystkich zaskarżonych postanowień kontrolowanej uchwały. Wbrew twierdzeniu skarżącego, kasacyjnie sąd pierwszej instancji odniósł się do kwestii związanych ze wskazanymi wyżej zapisami statutu. To, że stanowisko zajęte przez sąd jest odmienne od prezentowanego przez wnoszącego skargę kasacyjną, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz że nie poddaje się kontroli kasacyjnej, a tylko takie okoliczności świadczą o naruszeniu rozpatrywanego przepisu w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 2338/13, LEX nr 1675977). W uzasadnieniu powyższego zarzutu skarżący kasacyjnie Powiat wskazuje na błędne jego zdaniem stanowisko sądu pierwszej instancji, a fakt, że skarżący kasacyjnie nie zgadza się z poglądami sądu nie stanowi o skuteczności zarzutu naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU. Nie przesądza również o skuteczności tak skonstruowanego zarzutu okoliczność, że nie do wszystkich zarzutów skargi sąd pierwszej instancji odniósł się równie szczegółowo. Wystarczające jest bowiem, by w na podstawie wywodów poczynionych w uzasadnieniu można było poznać motywy sądu determinujące podjęcie określonego rozstrzygnięcia.

NSA, analizując pozostałe zarzuty związane z zasadami i trybem działania komisji rewizyjnej, jakie mogą lub nie mogą być uregulowane w statucie powiatu, stwierdził ponadto, że zarzut skargi kasacyjnej Powiatu dotyczy § 45 ust. 1 statutu, który stanowi, że komisja rewizyjna składa się z przewodniczącego komisji rewizyjnej, wiceprzewodniczącego komisji rewizyjnej oraz pozostałych członków w liczbie od trzech do pięciu osób. Skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie art. 16 ust. 2 u.s.p. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że przepis ten dostatecznie i wyczerpująco reguluje kwestię składu

osobowego komisji rewizyjnej, a tym samym brak jest podstaw, aby w statucie ograniczać skład liczbowy komisji rewizyjnej.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.s.p. w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 14 ust. 1, oraz będących członkami zarządu, co ma zapewnić reprezentatywność wszystkich klubów. Cytowany wyżej zapis statutu w sposób ewidentny narusza powołaną regulację ustawową. Przepis art. 16 ust. 2 u.s.p. wyraźnie określa skład osobowy komisji rewizyjnej rady powiatu, wskazując, kto wchodzi w jej skład oraz kto i z jakich powodów nie może być jej członkiem. Rada powiatu, podejmując uchwałę o powołaniu komisji rewizyjnej, obowiązana jest przestrzegać wskazanych wyżej zasad. Tym samym omawiany zarzut skargi kasacyjnej nie jest zasadny, gdyż brak jest upoważnienia ustawowego pozwalającego radzie powiatu na ustalenie w sposób sztywny liczby członków komisji rewizyjnej.

Kolejny zarzut skargi kasacyjnej Powiatu dotyczy § 47 statutu, który stanowi, że *członkowie komisji rewizyjnej podlegają wyłączeniu z udziału w pracach komisji w sprawach, w których może zachodzić podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność*. Skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie art. 16 ust. 1 u.s.p. w zw. z art. 21 ust. 7 u.s.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, iż brak jest podstaw do uregulowania w statucie powiatu kwestii wyłączenia członka komisji rewizyjnej z udziału w pracach komisji w sprawach, w których może zachodzić podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.s.p. rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Z kolei art. 21 ust. 7 u.s.p. stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Powołany przepis statutuje przesłankę wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu. Treść przepisu w statucie dotyczy wyłączenia o szerszym zakresie – od udziału w pracach komisji, co już stanowi nieuprawnione rozszerzenie w odniesieniu do przesłanki ustawowej. Dodatkowo zmianie ulega przesłanka wyłączenia, którą w ustawie jest *interes prawny* radnego, zaś w statucie *podejrzenie o stronnictwo lub interesowność*. Niewątpliwie powyższe pojęcia mają inne desygnaty, na co wskazał sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Rada powiatu nie ma uprawnienia do

dokonywania zmian regulacji ustawowych. Z tej przyczyny omawiany zarzut skargi kasacyjnej nie jest zasadny.

Kolejny zarzut skargi kasacyjnej odnosi się do § 54 statutu, który stanowi, że 1. *W razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, kontrolujący niezwłocznie zawiadamia o tym kierownika kontrolowanej jednostki i Starostę, wskazując dowody uzasadniające podejrzenie o popełnieniu przestępstwa. 2. Jeżeli podejrzenie dotyczy działania Starosty, przewodniczący komisji rewizyjnej niezwłocznie informuje o tym Przewodniczącego.*

Skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie art. 304 § 2 KPK poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w postaci uznania, iż przepis § 54 statutu, wprowadzający procedurę zawiadamiania o popełnieniu przestępstwa w razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, stanowi niedozwoloną modyfikację art. 304 § 2 KPK.

Trzeba wskazać, że zgodnie z art. 304 § 2 KPK instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Trafne jest stanowisko sądu pierwszej instancji, iż powyższa regulacja prawna określa obowiązki zespołu kontrolnego oraz rady powiatu (opisane w 2 akapicie na s. 23 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu jest uregulowany ustawą i brak jest normy kompetencyjnej przyznającej radzie powiatu możliwość modyfikacji czy uzupełnienia tej regulacji. Omawiany zarzut skargi kasacyjnej jest zatem bezzasadny.

Ostatni zarzut skargi kasacyjnej (analizowany w ramach mojej glosy) dotyczy § 55 ust. 1–4 statutu, który reguluje obowiązki kierownika kontrolowanego podmiotu w trakcie kontroli. Należy podnieść, że w zarzucie skargi kasacyjnej nawiązano do § 55 ust. 1–3 statutu, z pominięciem ustępu 4.

Skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie art. 16 ust. 1 i art. 16 ust. 4 u.s.p. w związku z art. 19 u.s.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że rada powiatu nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do uregulowania

w statucie powiatu kwestii relacji i organizacji pracy pomiędzy komisją rewizyjną a podmiotem kontrolowanym.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.s.p. rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Ustęp 4 powyższego przepisu stanowi, że komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę powiatu w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji powoływanych przez radę na podstawie art. 17 u.s.p. Zgodnie natomiast z art. 19 u.s.p. statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych. Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko sądu pierwszej instancji, iż brak jest delegacji ustawowej dla rady powiatu do określenia w statucie trybu pracy kierowników kontrolowanych jednostek oraz ich obowiązków. Komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych i nie może wydawać wiążących dyspozycji dotyczących wyjaśnienia na piśmie przyczyn niewykonania polecenia kontrolującego. Trafne jest stanowisko, że zwierzchnikiem służbowym kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych jest starosta i to on jest uprawniony do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych. Podnoszony zarzut należy zatem ocenić jako bezzasadny.

Zdaniem NSA nie jest zasadny również zarzut naruszenia art. 79 ust. 4 u.s.p. poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że naruszone w ocenie sądu pierwszej instancji art. 16 ust. 1, 2 i 4, art. 19, art. 21 ust. 7, oraz art. 304 KPK mają charakter naruszenia istotnego, co miało istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia. Jak słusznie zauważył NSA, zgodnie z art. 79 ust. 4 u.s.p. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Pojęcie *istotne naruszenie prawa* nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, tak samo jak i pojęcie *sprzeczność z prawem*. Do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających

kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. *Nieistotność* naruszenia prawa uchwałą stanowi negatywną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu i pozytywną przesłankę do wskazania, iż uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. Pojęcie *nieistotne naruszenie prawa* obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia, które są mniej doniosłe niż inne przypadki wadliwości, jak: nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego uchwały organu powiatu (np. nieodpowiednie oznaczenie uchwały, powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały – przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywista omyłka pisarska lub rachunkowa (por. Chmielnicki, 2005, s. 554–555 i powołana tam literatura oraz orzecznictwo). Niewątpliwie naruszenia art. 16 ust. 1, 2 i 4, art. 19, art. 21 ust. 7, oraz art. 304 KPK nie spełniają definicji pojęcia *nieistotnego naruszenia prawa*, co zostało szczegółowo wyjaśnione wyżej.

Ponieważ zarzuty skargi kasacyjnej Powiatu Piaseczyńskiego okazały się nieuzasadnione, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną tego podmiotu na podstawie art. 184 PostAdmU.

O kosztach postępowania Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 PostAdmU i art. 204 pkt 2 PostAdmU.

2. W przedmiotowej sprawie niezbędna jest – choćby krótka – analiza dwóch podstawowych pojęć istotnych z punktu widzenia zakresu działania komisji rewizyjnej w radzie. Mam tu oczywiście na myśli pojęcie *kontrola* i pojęcie *nadzór*.

Zwrot *kontrola*, podobnie jak *nadzór* należy do języka prawnego i równocześnie nie ma swojej legalnej definicji. W konsekwencji na gruncie języka prawniczego można spotkać wiele definicji tego terminu, pojmowania jego istoty i treści. Dla potrzeb niniejszej glosy przyjmujemy, iż kontrola jest to zespół działań polegających na zbadaniu określonego stanu faktycznego i porównywaniu go z optymalnym, postulowanym stanem opisanym w przepisach prawa. Kontrola obejmuje również sformułowanie wniosków i ocen wysnutych

z dokonania subsumcji stanu faktycznego i stanu postulowanego. Może ona obejmować również badanie przyczyn powstania rozbieżności oraz wskazanie zaleceń dotyczących sposobów usunięcia niepożądanych zjawisk (Baczyński, 2000, s. 153–159.; Chmielnicki, 2004, s. 17 i nast.; Jagielski, 2006, s. 11 i nast., Jędrzejewski, Nowicki, 1995, s. 4 i nast.; Sylwestrzak, 2004, s. 7 i nast.).

Kontrola, podobnie jak nadzór, dokonywana jest tylko na podstawie i w ramach przepisów prawa przez właściwe podmioty (organy władzy publicznej) oraz znajduje swoją podstawę w przepisach Konstytucji i ustaw zwykłych. Kontrola i nadzór pozostają ze sobą w bardzo silnym funkcjonalnym związku, albowiem obie te kategorie zapewniają prawidłowość funkcjonowania całości administracji publicznej. Jednakże nadzór powiązany jest zasadniczo z administracją samorządową i stanowi ważny element zasady decentralizacji, natomiast kontrola dotyczy całej administracji publicznej zarówno rządowej, jak i municypalnej.

Natomiast pojęcie **nadzór** nad działalnością rady (w naszym przypadku rady powiatu) w ujęciu przedmiotowym jest pojęciem znacznie szerszym od kontroli. Zawiera się w nim zarówno prawo do dokonywania kontroli (obserwacji i porównywania stanu faktycznego z postulowanym stanem) oraz prawo do wydawania wiążących poleceń, które wywołują skutki prawne w sferze funkcjonowania rady oraz obowiązywania ustanowionych przez nią aktów prawnych. Innymi słowy, kontrola mieści się w definicji nadzoru i stanowi jego nieodłączny element. *Nadzór w sferze prawa administracyjnego oznacza badanie działalności danego podmiotu (kontrola), połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności (...) w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem* (Boć, 2004, s. 240). W tym ujęciu kontrola jest jedną z form realizacji nadzoru (Jędrzejewski, Nowicki, 1995, s. 10), ponadto z nadzoru zawsze wynika prawo do dokonywania kontroli.

Zasadnicza różnica pomiędzy kontrolą a nadzorem ujawnia się w sferze skutków prawnych funkcjonowania tych instytucji. Podmiot kontrolujący nie ma władczych kompetencji, za pomocą których mógłby obligować radę powiatu do odpowiednich zachowań, ponadto bezpośrednim skutkiem działań kontrolnych nie będzie derogacja wadliwego aktu prawnego ustanowionego przez radę powiatu. Czynności kontrolne wywołują zasadniczo skutki faktyczne (nie prawne) w postaci uzyskania wiedzy przez jednostkę kontrolowaną, organy

zwierzchnie bądź nadzorcze informacji o nieprawidłowościach, które zostały wywołane działalnością tej jednostki organizacyjnej. Z przebiegu kontroli i jej skutków sporządza się najczęściej protokół, który zawiera ustalenia dotyczące danego stanu faktycznego i wnioski sugerujące sposoby usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Organy kontrolujące pozbawione są kompetencji korygujących. Reguła ta nie ma bezwzględnego charakteru i doznaje ograniczeń choćby w aspekcie działalności organów władzy sądowniczej w szczególności sądów administracyjnych. Istotą nadzoru jest możliwość władczego wpływania na działalność rady powiatu, która umożliwia korygowanie wadliwych aktów tego organu. Przykładowo organy nadzorujące mają możliwość uchYLENIA sprzecznych z prawem uchwał rady powiatu (obszernie: Dąbrowski, 2012, s. 190–191).

W kontekście tych dwóch pojęć NSA w glosowanym wyroku analizowało pozycję komisji rewizyjnej jako organu wewnętrznego rady powiatu i jej zakres kontroli (Bułajewski, 2009, s. 169–220).

3. Na bazie analizy zaprezentowanej w punkcie 1 i w punkcie 2 glosy możemy zadać kilka pytań. Po pierwsze, czy w ramach regulacji statutowej istnieje możliwość uregulowania kwestii relacji i organizacji pracy pomiędzy komisją rewizyjną a podmiotem kontrolowanym? Po drugie, czy członkowie komisji rewizyjnej mogą wydawać polecenia kierownikowi jednostki kontrolowanej, czy też innym pracownikom tej jednostki? Po trzecie, czy członkowie komisji rewizyjnej mogą wydawać wiążące dyspozycje dotyczące wyjaśnienia na piśmie przyczyn niewykonania polecenia kontrolującego? Po czwarte, czy w statucie powiatu mogą być uregulowane zasady dotyczące wyłączenia członków komisji rewizyjnej od udziału w pracach tej komisji w sprawach, w których może zachodzić podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność? I po piąte, czy na komisję rewizyjną (poprzez unormowanie statutowe) może być nałożony obowiązek prawny, zobowiązujący ten organ do zawiadamiania o popełnieniu przestępstwa w razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, a tym samym czy stanowi to niedozwoloną modyfikację art. 304 § 2 KPK?

Na wszystkie wyżej zadane pytania należy udzielić odpowiedzi negatywnej, albowiem komisja rewizyjna nie tylko nie jest ustawowo wyposażona w kompetencje nadzorcze, ale i nie jest samodzielnym organem kontrolnym. Poza

tym możliwość statutowego wyłączenia członka komisji rewizyjnej w jej pracach (jak słusznie zauważył WSA) nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie. Nie jest bowiem możliwe jakiekolwiek czasowe wyłączenie od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej.

Musimy pamiętać, że to rada powiatu została zobowiązana przez ustawodawcę do wykonywania funkcji kontrolnej. Artykuł 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wyraźnie stanowi, iż to rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym.

Komisję rewizyjną możemy scharakteryzować jako organ wewnętrzny rady, tak jak pozostałe komisje, jednakże komisję rewizyjną (analogicznie jak komisję skarg, wniosków i petycji) samorząd powiatowy jest zobowiązany powołać. Tworzenie innych komisji nie jest obowiązkowe i zależy wyłącznie od uznania rady powiatu, która to decyduje o ich utworzeniu, nazwie, składzie osobowym, przedmiotowym zakresie działania i zasadach funkcjonowania.

Komisja rewizyjna jest organem wewnętrznym rady, albowiem:

- a. składa się wyłącznie z radnych gminnych,
- b. jej skład osobowy powołuje i odwołuje rada,
- c. to rada stawia jej konkretne zadania, wyposaża ją w środki finansowe, organizacyjne i techniczne niezbędne do jej działania,
- d. jest rozliczana ze swojej działalności poprzez zobowiązanie do przedstawiania sprawozdań (Kumorek, 1999, s. 76).

Na podobnych zasadach także inne stałe, specjalistyczne, doraźne itp. komisje powołane przez radę mogą wykonywać zadania kontrolne. Jednak ostatecznie to rada powiatu zadecyduje, które zadania kontrolne zostaną powierzone komisji rewizyjnej, a które innym komisjom. W rozstrzygnięciu niektórych kwestii przychodzi nam z pomocą ustawodawca, który przypisuje pewne kompetencje wyłącznie komisji rewizyjnej (Bułajewski, 2012, s. 125–155). Tak więc komisja rewizyjna jako organ wewnętrzny rady nie może wypełnić obowiązku, jaki wynika z art. 304 § 2 KPK.

4. W mojej ocenie NSA w sposób prawidłowy dokonał analizy zarówno przepisów prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia, orzecznictwa sądowego, rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, jak i poglądów doktryny.

Jak już wyżej o tym wspomniałem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym. Tak więc podstawowym zadaniem rady jest nie tylko działalność uchwałodawcza, ale i kontrola działań zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych.

Rada powiatu jako organ kontrolny także podlega kontroli. Mieszkańcy powiatu swoje niezadowolenie z prowadzonej działalności stanowiącej lub kontrolnej rady mogą wyrazić w drodze referendum, w wyniku którego możliwe jest odwołanie rady przed upływem kadencji. Kontrolę należy więc postrzegać w kontekście przedstawicielskiej formy sprawowania władzy. Wybieralny organ przedstawicielski sprawuje kontrolę w imieniu i interesie mieszkańców. Przez powszechne wybory wszyscy członkowie rady powiatu są w pełni legitymowani do stanowienia funkcji stanowiącej i kontrolnej.

Rada powiatu jest organem, który nie przeprowadza kontroli bezpośrednio. Przy wykonywaniu tego zadania zawsze posługuje się wyspecjalizowanym podmiotem, w tym przypadku najczęściej jest to komisja rewizyjna lub rzadziej inne komisje funkcjonujące w ramach rady.

Ponadto w ramach regulacji statutowej nie można regulować wszystkiego, a jedynie to, co wynika z upoważnienia ustawowego, które może przybrać postać upoważnienia generalnego lub szczegółowego. Każde wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego (jak to słusznie zauważył NSA w glosowanym wyroku) będzie podstawą do uznania danej regulacji za regulację nielegalną, co w konsekwencji skutkować będzie stwierdzeniem nieważności takiego aktu prawodawczego, co w tym wypadku (i słusznie) nastąpiło.

PODSUMOWANIE

Konkludując, wyrażam pogląd, iż sąd, wydając głosowany wyrok, w sposób prawidłowy odniósł się do wszystkich przedstawionych w postępowaniu argumentów. Należy pamiętać, że możliwość regulowania w statucie powiatu kwestii nieuregulowanych ustawowo, nie jest bezwarunkowa. Statut stanowi nie tylko o ustroju powiatu, ale i określa: zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, główne zasady organizacji i funkcjonowania rady powiatu i jej organów wewnętrznych, zasady tworzenia klubów radnych oraz liczbę członków zarządu, a także organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania zarządu powiatu.

Istotne jest, że normy statutowe uzupełniają jedynie postanowienia ustawy o samorządzie powiatowym, a nie innych ustaw i stanowią podobnie jak przepisy wykonawcze *sensu stricto* – celem uzupełnienia regulacji aktu upoważniającego (Boć, 2005, s. 91). Prawo do stanowienia statutu przez organ stanowiący powiatu wynika wprost z zapisu art. 169 ust. 4 Konstytucji, który upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do regulowania ustroju wewnętrznego tych jednostek. Swoboda decyzyjna uprawnionego organu – w naszym wypadku rady powiatu – została jednak znacznie ograniczona, albowiem organ ten jest zobowiązany uwzględnić nie tylko przepisy Konstytucji, ale i ustaw, które odnoszą się do funkcjonowania samorządu powiatowego (Winczorek, 2000, s. 222). Oczywiście kwestie unormowane w statucie są możliwe do uregulowania, ale tylko w granicach i w wypadkach przewidzianych przepisami ustaw. Dlatego też statut nie tylko nie powinien wykraczać poza upoważnienie ustawowe, ale i stosować wykładni rozszerzającej lub zawężającej, gdyż takie działanie organu uchwalającego statut będzie niezgodne z prawem (Czarnota, 1994, s. 12; Fundowicz, 2000, s. 3–12.). Konieczność zgodności statutu z ustawami potwierdza w pełni także orzecznictwo sądowe (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 1991 r., II SA 873/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 9).

W analizowanej glosie rada powiatu piaseczyńskiego nie zastosowała się do powyższych kwestii i błędnie uznała, że milczenie ustawodawcy na dany temat daje jej prawo do uzupełnienia luki w prawie regulacją ustawową, co w tym wypadku doprowadziło do nieuprawnionego zastosowania wykładni rozszerzającej.

A przecież należy mieć zawsze na uwadze ewentualność, że ustawodawca, normując pewną dziedzinę stosunków społecznych, świadomie pominął pewne kwestie, co można odczytywać jako „lukę w prawie. Tego rodzaju akt prawa miejscowego nie będzie więc dopuszczalny tam, gdzie treść ustawy sugeruje, że ustawodawca nie chciał wprowadzać określonych zakazów lub nakazów (Prażmo-Nowomiejska, Stobiecki, 2001, s. 15.).

Tak więc rada powiatu piaseczyńskiego nie miała uprawnienia do regulacji w statucie kwestii odnoszących się do działalności i trybu działania komisji rewizyjnej tylko dlatego, że ustawodawca pewnej materii nie uregulował, przemilczał lub pozostawił w sposób niedookreślony.

REFERENCES

- Baczyński, A. (2020). *Kontrola działalności rad i zarządów gmin (miast) i jednostek podporządkowanym gminom*. Warszawa.
- Boć, J. (red.) (2005). *Prawo administracyjne*. Wrocław.
- Bułajewski, S. (2009). *Rada powiatu, pozycja ustrojowa – stanowienie prawa i kontrola*. Olsztyn.
- Bułajewski, S. (2012). *Rada gminy jako organ kontroli*. W: M. Chmaj (red.). *Status prawny rady gminy*. Warszawa.
- Chmielnicki, P. (2005). *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*. Warszawa.
- Chmielnicki, P. (2006). *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa.
- Czarnota, M. (1994). Statut gminy. *Wspólnota*, 45.
- Dąbrowski, M. (2012). *Nadzór nad działalnością rady gminy*. W: M. Chmaj (red.). *Status prawny rady gminy*. Warszawa.
- Fundowicz, S. (2000). Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim. *Samorząd Terytorialny*, 3.
- Jagielski, J. (2006). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa.
- Jędrzejewski, S. Nowicki H. (1995). *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*. Toruń.
- Kumorek, B. (1999). *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym – kompetencje i zasady działania*. Zielona Góra.
- Prażmo-Nowomiejska, R., Stobiecki, E. (2001). *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej. Radca Prawny*.
- Sylwestrzak, A. (2004). *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*. Gdańsk.
- Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWO

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 46 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.).

Ustawa dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 1991 r., sygn. akt II SA 873/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 9.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 2338/13, LEX nr 1675977.