

**UCHWAŁA NR VII/57/2019
RADY MIEJSKIEJ W ŻYWCU**

z dnia 28 marca 2019 r.

**w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie
nadzorcze Wojewody Śląskiego**

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 roku poz. 506) Rada Miejska w Żywcu uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego w Katowicach z dnia 1 marca 2019 roku, (nr NPII.4131.1.99.2019) stwierdzające nieważność uchwały Nr V/39/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 31 stycznia 2019 roku w sprawie przyjęcia planu pracy Komisji Rady Miejskiej w Żywcu na rok 2019 - w części określonej w załączniku Nr 5 do uchwały, pozycja nr 9 i 10 w zakresie wyrazów „spółek miejskich” oraz pozycja nr 12 i 13 w zakresie wyrazów ”spółki miejskie”, jako sprzecznej z art.18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

§ 2. Wykonaie uchwały powierzyć Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Żywcu.

§ 3. Prawne i faktyczne podstawy wniesienia skargi zawiera uzasadnienie do uchwały.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Żywcu

Jarosław Gowin

Załącznik do uchwały Nr VII/57/2019

Rady Miejskiej w Żywcu

z dnia 28 marca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

za pośrednictwem Wojewody Śląskiego

Strona Skarżąca: Miasto Żywiec/Rada Miejska w Żywcu

Rynek 2

34-300 Żywiec

Organ: Wojewoda Śląski

Śląski Urząd Wojewódzki

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Skarga

**na Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 1 marca 2019 r.,
Nr NPII.4131.1.99.2019**

Na podstawie art. 50, art. 53 w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.j. Dz. U. z 2018 poz.1302 z późn. zm.) zaskarżam Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 1 marca 2019 r., Nr NPII.4131.1.99.2019 i zarzucając mu:

- art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 18a ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* (dalej: u.s.g.) poprzez nieuzasadnione przyjęcie, iż Komisja Rewizyjna powołana przez Radę Miasta Żywca nie ma podstaw prawnych do dokonywania bezpośredniej kontroli działalności spółek prawa handlowego utworzonych przez Miasto Żywiec, wskutek przyjęcia, iż te spółki nie są gminnymi jednostkami organizacyjnymi, co doprowadziło do stwierdzenia nieważności części uchwały z dnia 31 stycznia 2019 r. wskutek jej sprzeczności z prawem;
- art. 91 ust. 3 u.s.g. poprzez sporządzenie uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób enigmatyczny i bez wyjaśnienia na czym polega istotne naruszenia prawa, a tym samym wbrew powyższemu przepisowi;
- naruszenie szeregu przepisów, tj.: art. 9 i art. 77 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 u.s.g.

wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonego aktu;
- 2) zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Uzasadnienie

Rozstrzygnięciem Nadzorczym z dnia 1 marca 2017 r. (nr NPII.4131.1.99.2019) Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały V/39/2019 z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia planu pracy Komisji Rady Miejskiej w Żywcu na rok 2019 - w części określonej w załączniku nr 5 do uchwały, poz. nr 9 i 10 w zakresie wyrazów „spółek miejskich” oraz pozycja 12 i 13 w zakresie wyrazów „spółki miejskie”, jako sprzecznej z art.18a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Rozstrzygnięcie to doręczono elektronicznie Skarżącemu w dniu 1 marca 2019 r.

Wojewoda Śląski zarzuca przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej w Żywcu niezgodność z art. 18a *ustawy o samorządzie gminnym* uznając, że Rada Miejska w Żywcu - przewidując w planie pracy kontrolowanie przez Komisję Rewizyjną spółek miejskich, naruszyła w sposób istotny prawo.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest błędne ponieważ:

Art.18a. ust. 1 u.s.g. nie różnicuje kompetencji kontrolnych na jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną lub nieposiadające osobowości prawnej, to należy uznać, że dotyczą one jednych i drugich, w myśl zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*.

Osobowość prawna nie oznacza zupełnej odrębności organizacyjnej. Osobowość prawna to konstrukcja przede wszystkim z zakresu prawa cywilnego. Gmina jest tworem publicznoprawnym, wyposażonym w osobowość prawną w celu uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym.

W strukturze organizacyjnej gminy rozumianej jako związek publicznoprawny funkcjonują różne jednostki organizacyjne, w tym posiadające osobowość prawną, np. spółki oraz nieposiadające osobowości prawnej - zakłady i jednostki budżetowe. Jedne i drugie organizacyjnie podlegają gminie i są przez nią nadzorowane. Za wyłączeniem spółek spod kontroli rady gminy nie przemawiają też żadne argumenty celowościowe. Przekazanie zadań do spółki nie może oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w myśl art. 15 ust. 1 u.s.g. rada jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Jest to uprawnienie wynikające z prawa publicznego.

Skoro więc spółki, o których mowa w zakwestionowanej przez Wojewodę uchwale, są jednostkami organizacyjnymi oraz zostały utworzone i wyposażone w majątek przez Miasto Żywiec w celu wykonywania części jego zadań, co więcej gmina jest ich jedynym udziałowcem, to należało je uznać za gminne jednostki organizacyjne w rozumieniu art. 18a ust. 1 u.s.g., które podlegają kontroli Rady Miejskiej.

Tym samym Wojewoda niezasadnie stwierdził – na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. - nieważność opisaną na wstępie uchwały uznając, iż istotnie narusza ona powyższy przepis.

Organ nadzoru nie powinien wydając rozstrzygnięcia nadzorcze, poprzez skomplikowane zabiegi w zakresie wykładni przepisów, doprowadzać do nadmiernej ingerencji w wewnętrzne sprawy gminy, zwłaszcza poprzez zawężania kompetencji kontrolnych rady gminy wobec podmiotów utworzonych przez gminy i realizujących jej zadania. Tym bardziej, iż zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie wskazuje się, iż stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu (por. P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 69, wyrok NSA z 12 września 2017 r., II OSK 2884/16).

W ocenie Skarżącego - w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, nie wykazano sprzeczności z prawem zakwestionowanej uchwały.

„Aby móc przyjąć, że kontrolowany akt organu gminy jest spreczny z prawem w sposób uzasadniający stwierdzenie jego nieważności, w pierwszej kolejności należy wykazać oczywistą i bezpośrednią sprzeczność z prawem kontrolowanej uchwały”, (II OSK 1546/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie LEX nr 597323 - wyrok z dnia 10 grudnia 2009 r.).

Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności oznacza, że sprawowanie nadzoru musi odbywać się w granicach dopuszczalnych przepisami prawa (P. Chmielnicki w: *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym* Warszawa 2004 r., B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993 r.). Brak określenia w u.s.g. rodzajów naruszeń prawa skutkujących stwierdzeniem nieważności wadliwej uchwały nie oznacza swobody działania organu nadzoru i w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru jest zobowiązany wykazać naruszenie prawa (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2010 r. II SA/Wr 313/10).

Istotne przy tym jest, że sprzeczność z prawem stanowiąca przesłankę czynności nadzorczej określonej w przepisie art. 91 ust. 1 u.s.g. jest pojęciem nieostrym. Z tych względów powołanie się na nią przy orzekaniu w trybie nadzoru wymaga wykazania, że sprzeczność z prawem jest oczywista i bezpośrednia. Nie ma tej sprzeczności, jeżeli rozstrzygnięcie podjęte przez organ gminy nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania (tak: wyrok NSA z 26 kwietnia 2007 r., II OSK 166/07, Lex nr 344.607; wyrok NSA z 21 marca 2007 r., IV SA/Wa 2296/06, Lex nr 320.813).

Zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie wykazuje również niezbędnej „istotności” opisywanego naruszenia prawa. Uzasadnienie wystąpienia w przedmiotowej uchwale Rady Gminy istotnego naruszenia prawa jest nader syntetyczne (organ nadzoru uważa, że skoro czyni zarzut niezgodności z przepisami prawa, to

ta niezgodność jest, a skoro jest, to jest to niezgodność istotna), co w zasadzie pozwala na stwierdzenie jej braku!

„Rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy przez organ nadzoru może być wydane, gdy uchwała narusza prawo w sposób istotny, a zatem gdy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa i wynika to wprost z jego treści”, (IV SA/GI 379/16 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach LEX nr 2098872 - wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., I SA/GI 949/15 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach LEX nr 1926306 - wyrok z dnia 14 października 2015 r.).

Powyższe świadczy o naruszeniu przepisów zawartych w treści art. 91 ust. 3 *ustawy o samorządzie gminnym*. Przepis art. 91 ust. 3 u.s.g. określa, jakie elementy treści (składniki) powinno zawierać każde rozstrzygnięcie nadzorcze. Ponadto uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego jest nieprawidłowe, gdy nie wyjaśnia, na czym polega sprzeczność z prawem uchwały rady gminy w stopniu na tyle istotnym, że warunkującym stwierdzenie jej nieważności.

(„Aby móc przyjąć, że kontrolowany akt organu gminy jest sprzeczny z prawem w sposób uzasadniający stwierdzenie jego nieważności, w pierwszej kolejności należy wykazać oczywistą i bezpośrednią sprzeczność z prawem kontrolowanej uchwały”, II OSK 1546/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie LEX nr 597323 - wyrok z dnia 10 grudnia 2009 r.).

Zasadność uznania aktu organu gminy za sprzeczny z prawem musi być wykazana w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób nie budzący wątpliwości poprzez wyjaśnienie, w czym to naruszenie się wyraża i na czym polega oraz wyjaśnienie sensu przepisów, które w ocenie organu nadzoru zostały naruszone. Z tych względów przyjęto w praktyce, że zamieszczenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest obowiązkiem organu nadzoru, wynikającym z art. 91 ust. 3 u.s.g., który waży w istocie o możliwości jego akceptacji przez sąd administracyjny.

Należy także zauważyć, iż przy interpretacji powołanych przepisów organ nadzoru winien się kierować naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Z zasady tej wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni.

Organ nadzoru w treści swego rozstrzygnięcia nadzorczego wskazał, iż sposób wnioskowania przez niego tam dokonany jest jedynie słuszny, nie zauważając tym samym pominięcia ww. zasady prawa administracyjnego.

Ze względu na powyższe uchybienia organu nadzoru wadliwe rozstrzygnięcie nadzorcze powinno być wyeliminowane z obrotu prawnego. W tym zakresie skarżący wnosi, aby Sąd administracyjny, dokonując kontroli wskazanych w skardze postanowień oraz legalności działania organów wydających te postanowienia, zastosował środki przewidziane w ustawie o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, tj. aby na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżone *Rozstrzygnięcie Nadzorcze* z dnia 1 marca 2019 r.

Ponadto skarżący wnosi na podstawie art. 200 i 205 p.p.s.a. o zasądzenie kosztów postępowania na rzecz skarżącego od organu według norm przepisanych.