Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Tryb wyboru przewodniczącego komisji rewizyjnej sejmiku województwa¹

The procedure for election of the chairman of an audit committee of a voivodeship assembly: According to the Act on Voivodeship Self-Government, the chairman of the Audit Committee must be a member of the largest club of councilors. The fact, that submission of a candidacy meeting this requirement requires the approval of the largest political club, is determined by non-legal circumstances (political pragmatism), not normative ones. The composition of the committee must also comply with absolute statutory requirements. The author also points out that the paralysis of the audit committee due to the failure to appoint the chairman may lead to the suspension of the voivodeship self-government bodies and the establishment of a commissioner's board on the basis of relevant rules.

Keywords: auditcommittee,voivodeshipself-government,voivodeshipassembly

Słowa kluczowe: komisja rewizyjna, samorząd województwa, sejmik województwa

Ekspert ds. legislacji BAS ■ wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl ■
<https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza art. 30 ust. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 913, ze zm.; dalej: u.s.w.). Przepis ten ustanawia zasadę, zgodnie z którą przewodniczącym komisji rewizyjnej powinien być radny największego klubu opozycyjnego. Wątpliwości dotyczące wykładni art. 30 ust. 4 u.s.w. dotyczą aktualnej sytuacji w sejmiku województwa podkarpackiego. Z informacji o stanie faktycznym wynika, że największy klub opozycyjny trzykrotnie przedstawił tego samego kandydata na przewodniczącego-

¹ *Opinia prawna na temat trybu wyboru przewodniczącego komisji rewizyjnej sejmiku województwa (wykładnia art. 30 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa)* sporządzona 23 stycznia 2019 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAKiU 51/19.

go komisji rewizyjnej, mimo że kandydat ten nie uzyskał za każdym razem większości głosów radnych sejmiku województwa (zgodnie ze statutem przewodniczącego komisji rewizyjnej wybiera sejmik województwa). W konsekwencji nie doszło do powołania przewodniczącego komisji rewizyjnej. W związku z tym pojawiły następujące pytania:

1. Czy w takiej sytuacji zgłoszenie kandydata przez klub opozycyjny jest wiążące dla sejmiku województwa (w przypadku gdy zgodnie ze statutem województwa wyboru przewodniczącego komisji rewizyjnej dokonuje sejmik województwa), co oznaczałoby, że kandydat ten musi zostać wybrany przez organ stanowiący, a zatem głosowanie ma jedynie charakter potwierdzający?

2. Czy jeśli zgłoszony kandydat nie uzyska wymaganej większości głosów, to największy klub opozycyjny zobowiązany jest zgłosić innego kandydata spośród swoich członków?

3. Czy kandydata na przewodniczącego komisji rewizyjnej może zgłosić wyłącznie ten klub, czy może to zrobić inny podmiot?

4. Czy w sytuacji, gdy żaden kandydat (oprócz kandydata zgłoszonego przez największy klub opozycyjny, który nie uzyskał większości głosów) z największego klubu opozycyjnego zgłoszony przez inny podmiot niż sam klub opozycyjny nie wyrazi zgody na kandydowanie, przewodniczącym komisji rewizyjnej może zostać inny radny sejmiku (po kolei największych klubów opozycyjnych)? Czy w takim wypadku można uznać, że klub uprawniony nie korzysta z prawa przyznanego ustawą, co nie może skutkować paraliżem prac organu stanowiącego i wybór przewodniczącego komisji rewizyjnej z innego klubu byłby prawnie skuteczny?

Zasady wyboru składu komisji rewizyjnej sejmiku województwa²

1. Komisja rewizyjna jest wewnętrznym organem sejmiku województwa. Cechami wyróżniającymi tę komisję spośród innych komisji powoływanych przez sejmik (na podstawie art. 28 u.s.w.) są: (1) jej obligatoryjny status, (2) ustawowy wymiar zadań oraz (3) ustawowe ograniczenia odnoszące się do składu komisji i zasad kierowania jej pracami. W odróżnieniu od innych komisji sejmik ma obowiązek powołania komisji rewizyjnej, a jej zadania obejmują kontrolę działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 1 u.s.w.), a także opiniowanie wykonania budżetu przez zarząd województwa i występowanie z wnioskiem do sejmiku wojewódz-

² W pkt 2. i 3. niniejszego podrozdziału korzystam z ustaleń przedstawionych w opinii prawnej na temat wykładni art. 30 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa, 7 stycznia 2019 r., BAS-WAKiU 1/19, niepubl.

twą w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi absolutorium (art. 30 ust. 3 u.s.w.). Ustawa wyznacza wymóg, by w skład komisji wchodził przedstawiciel wszystkich klubów utworzonych w sejmiku. Członkostwo w komisji rewizyjnej nie można łączyć z funkcjami marszałka województwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku województwa oraz radnych będących członkami zarządu województwa (art. 30 ust. 2 u.s.w.). Podobnie ustawa o samorządzie województwa normuje status komisji skarg, wniosków i petycji (art. 30a).

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130) znówelizowała brzmienie art. 30 u.s.w., poszerzając jego treść o ust. 4, zgodnie z którym: *[p]rzewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. W wypadku gdy dwa lub więcej klubów radnych, o których mowa w zdaniu pierwszym, składają się z równej liczby radnych, przewodniczącym może zostać radny każdego z takich klubów*. Zmiana ta wiąże się z instytucjonalizacją „klubów opozycyjnych”, czyli klubów radnych sejmiku województwa, które po wyborze zarządu województwa przekazały przewodniczącemu sejmiku oświadczenie o udzieleniu albo odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. Informacje o oświadczeniu klubu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, oraz o zmianie oświadczenia, są podawane do publicznej wiadomości (art. 23 ust. 3a u.s.w.).

Punktem wyjścia dla ustalenia treści art. 30 ust. 4 u.s.w. musi być konstatacja, że brak szczegółowych reguł ustawowych operacjonalizujących postulat, by przewodniczącym komisji rewizyjnej był radny największego klubu opozycyjnego, zasadniczo utrudnia rekonstrukcję właściwego sensu normatywnego kryjącej się w nim zasady oraz ustalenie jej praktycznych skutków. Analizę treści tego przepisu należy rozpocząć od stwierdzenia, że mimo zastosowania w nim trybu oznajmującego, który pozornie mógłby sugerować, że przewodniczącym komisji rewizyjnej z mocy prawa staje się radny największego klubu opozycyjnego, należy przyjąć, że jego znaczenie normatywne ogranicza się do proklamowania zasady, zgodnie z którą na przewodniczącego komisji rewizyjnej powinien zostać wybrany spośród radnych należących do największego klubu opozycyjnego. Ustawa w okresie poprzedzającym nowelizację nie normowała trybu powoływania organu kierującego pracami komisji rewizyjnej. W piśmiennictwie wskazywano, że kwestie te powinien normować statut województwa³ i dopuszczalne są trzy konstrukcje. Wybór przewodniczącego komisji rewizyjnej może następować w drodze uchwały sejmiku województwa albo może być pozostawiony komisji, przy czym dopuszczalne jest zarówno rozwiązanie, że komisja samodzielnie i ostatecznie dokonuje wyboru przewodniczącego, jak też takie, w którym wybór dokona-

³ Zob. A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, uwagi do art. 30.

ny przez komisję zatwierdzany jest następnie przez sejmik. Nie sposób uznać, by treść art. 30 ust. 4 modyfikowała dotychczasowe zasady wyboru przewodniczącego, zastępując procedurę wyboru zasadą obsady tego stanowiska z mocy samego prawa (w takim ujęciu wybór do składu komisji przedstawiciela największego klubu opozycyjnego byłby równoznaczny z powierzeniem mu funkcji przewodniczącego komisji – *przewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny największego klubu radnych*). Przesądza o tym brzmienie zdania drugiego z art. 30 ust. 4, które determinuje tryb postępowania w sytuacji, gdy w sejmiku utworzone zostały co najmniej dwa równoliczne kluby opozycyjne (i zarazem nie ma żadnego większego („największego”) klubu opozycyjnego). Skoro w takim wypadku *przewodniczącym może zostać radny każdego z takich klubów*, to obsada stanowiska przewodniczącego komisji musi nastąpić w drodze wyboru, w którego wyniku tylko jeden z kandydatów uzyska to stanowisko. Supozycję, że art. 30 ust. 4 ustanawia regułę „obsady *ex lege*”, należy odrzucić również z tego powodu, że zasada taka mogłaby być z praktycznych względów stosowana tylko w takiej sytuacji, w której największy klub opozycyjny miałby w komisji tylko jednego przedstawiciela. Sytuacja, w której tych przedstawicieli jest kilku, z natury rzeczy wyklucza możliwość zastosowania reguły zakładającej obsadę stanowiska przewodniczącego z mocy samego prawa. W takim wypadku nie byłoby jasne, który z radnych największego klubu opozycyjnego staje się przewodniczącym z chwilą wyboru w skład komisji. Należy zatem przyjąć, że treść art. 30 ust. 4 nie modyfikuje dotychczasowych zasad obsady stanowiska przewodniczącego komisji rewizyjnej. Tak jak w okresie poprzedzającym nowelizację, akt kreacji tego organu dokonywany powinien być w procedurze wyborczej przeprowadzanej przez organ właściwy na podstawie statutu województwa (regulaminu sejmiku województwa).

2. Ustawa o samorządzie województwa nie określa żadnych szczegółowych zasad postępowania, które służyłyby zachowaniu reguły, w myśl której: *Przewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa*. Ustawa nie określa zatem nie tylko, który organ uprawniony jest do powołania przewodniczącego komisji rewizyjnej, ale również nie statuuje trybu zgłaszania kandydatów (nie jest zatem jasne, który podmiot uprawniony jest do zgłaszania kandydatów na to stanowisko, a także czy zgłoszenie kandydatury skutkujące udziałem w procedurze wyborczej wiązać powinno się z uprzednim wyrażeniem zgody na kandydowanie). Kwestie te powinien normować statut województwa (regulamin sejmiku województwa). Brak określenia tych reguł również w statucie (regulaminie) powoduje, że zastosowanie znajdują rozwiązania praktyczne wynikające z dotychczasowego uzusu, względnie procedury incydentalne (stosowane *ad hoc*). Trudno uznać taki stan prawny za prawidłowy i nie ułatwia on odpowiedzi na postawione pytanie.

Teoretycznie statut (regulamin) mógłby przewidywać, że w wyborze przewodniczącego komisji rewizyjnej uczestniczą wszyscy członkowie komisji rewizyjnej.

zyjnej będący przedstawicielami największego klubu opozycyjnego (względnie przedstawicielami dwóch „największych”, równolicznych klubów opozycyjnych – por. art. 30 ust. 4 zdanie drugie), a za wybranego uważa się kandydata, który uzyskał największą liczbę głosów. Takie rozwiązanie zakładałoby jednak, że wszyscy członkowie komisji rekrutujący się z największego klubu opozycyjnego zgadzają się na objęcie funkcji przewodniczącego. Czy można domniemywać taką zgodę? Z jednej strony zgoda na kandydowanie do komisji rewizyjnej jest równoznaczna ze zgodą na wykonywanie wszystkich praw i obowiązków, które mogą się wiązać z zasiadaniem w składzie komisji. Z drugiej – w praktyce zgłoszenie kandydatury na przewodniczącego poprzedzone jest ustaleniami w gronie grupy radnych zgłaszających daną kandydaturę i wiąże się z wyrażaniem zgody na kandydowanie przez radnego, którego kandydatura ma zostać zgłoszona. Należy zatem uznać, że przyjęcie omawianej reguły wymagałoby wyraźnego zakotwiczenia statutowego.

Brak w statucie (regulaminie) reguł określających zasady zgłaszania kandydatów na przewodniczącego komisji rewizyjnej powoduje – w kontekście brzmienia art. 30 ust. 4 – że prawo zgłoszenia kandydatury związane jest z aktywnością największego klubu opozycyjnego. Skoro bowiem tylko radni należący do takiego klubu mają zdolność do objęcia funkcji przewodniczącego, to naturalne w płaszczyźnie politycznej wydaje się, że tylko takiemu klubowi radnych przysługuje prawo zgłoszenia kandydata do objęcia tego stanowiska.

3. Odrębnym zagadnieniem pozostaje kwestia, czy organ dokonujący wyboru przewodniczącego komisji rewizyjnej związany jest z kandydaturą wskazaną przez największy klub opozycyjny. Problem ten sprowadza się do dylematu, czy zasada, o której mowa w art. 30 ust. 4, powinna być rozumiana jako uprawnienie największego klubu opozycyjnego do obsadzenia stanowiska przewodniczącego komisji rewizyjnej swoim przedstawicielem, czy też jej sens normatywny ogranicza się do ustanowienia nakazu powołania przewodniczącego spośród przedstawicieli takiego klubu w składzie komisji.

W piśmiennictwie wyrażony został – bez szerszego uzasadnienia – pogląd, że największemu klubowi radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa: *przysługuje z mocy prawa uprawnienie do wskazania przewodniczącego komisji rewizyjnej*⁴. Argumenty natury językowo-logicznej przemawiają jednak przeciwko tezie o związaniu organu dokonującego wyboru kandydaturą przedstawioną przez największy klub opozycyjny. Trudno byłoby bronić poglądu, że kształt językowy tego przepisu stanowi najbardziej adekwatną formę językową, w której ustawodawca wyrazić może tego rodzaju uprawnienie. Przeciwko takiej interpretacji przemawia również treść zdania drugiego. Odnosi się ono do sytuacji, w której organ dokonujący wyboru – z natury rzeczy – nie może być związany kandydaturą zgłoszoną przez uprawniony pod-

⁴ J. Piecha, Uwagi do art. 23 [w:] *Ustawy samorządowe, Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.

miot, bowiem w sejmiku utworzone zostały co najmniej dwa równoliczne kluby, które są zarazem „największe”.

Istotne światło na rozważany problem rzuca orzecznictwo sądów administracyjnych. Wprawdzie nie ma jeszcze żadnego judykatu, który odnosiłby się do art. 30 ust. 4 u.s.w., ale istotne znaczenie w omawianej sprawie zachowują ustalenia Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące problematyki powoływania składu komisji rewizyjnej przez radę gminy. Analogia między unormowaniami zawartymi w art. 30 u.s.w. oraz w art. 18a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994, ze zm.; dalej: u.s.g.) jest tylko częściowa i ogranicza się do zasady, że w składzie komisji rewizyjnej zarówno na szczeblu rady gminy, jak i sejmiku województwa wchodzić powinni przedstawiciele wszystkich klubów. W piśmiennictwie wyrażany był pogląd, że rada gminy związana jest postulatami klubów wskazującymi kandydatury na członków komisji rewizyjnej. Użycie w art. 18a ust. 2 u.s.g. pojęcia „przedstawiciel klubu” wskazuje, że intencją ustawodawcy jest ustanowienie zasady, zgodnie z którą to klub decyduje o tym, który z radnych będzie jego przedstawicielem w tej komisji⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie przyjmuje jednak w swoim orzecznictwie, że wymóg, by w skład komisji rewizyjnej wchodził przedstawiciel wszystkich klubów, jest normą bezwzględnie obowiązującą, co jednak nie oznacza, że rada ma obowiązek powołania w skład komisji kandydata wskazanego przez klub. W wyroku z 8 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1268/04, NSA stwierdził, że: *z regulacji ustawowej składu komisji, która nie wiąże składu osobowego komisji rewizyjnej z pełnieniem określonego rodzaju funkcji, a zatem nie tworzy składu osobowego z mocy prawa, nie można wyprowadzić pozbawienia rady gminy kompetencji do powołania członków komisji w trybie właściwym dla organu kolegialnego, a zatem w trybie głosowania. [...] Nie ma podstaw do wyprowadzenia wykładni, że o składzie osobowym komisji rewizyjnej decydują kluby, a nie organ stanowiący – rada gminy, której komisja jest organem*. W wyroku z 8 grudnia 2011, sygn. akt II OSK 2380/11, NSA zauważył, że: *okoliczność, że rada gminy ma powołać komisję rewizyjną o określonym składzie, nie oznacza, że pozbawiona jest swobody wyboru przedstawicieli klubów. Oznacza jednak, że powołując komisję rewizyjną, rada musi działać w granicach określonych przez prawo*. W wyroku z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11, NSA stwierdził, że: *skład ilościowy komisji rewizyjnej zależy od uznania rady, 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 któ-*

⁵ W. Kisiel, Uwagi do art. 18a [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 294, zob. także A. Wierzbica, *Głosa do wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351/11*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 5, s. 95–100.

rym 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. W przeciwnym razie brak obligatoryjnego wewnętrznego organu gminy może doprowadzić do zainicjowania procedury ustanowienia zarządu komisarycznego w trybie art. 97 ustawy o samorządzie gminnym⁶.

Powołane ustalenia NSA dotyczące zasady, w myśl której w skład komisji rewizyjnej powinni wejść przedstawiciele wszystkich klubów reprezentowanych w radzie gminy (sejmiku województwa), oparte są na rozróżnieniu unormowania dotyczącego składu osobowego od aktu kreacyjnego. Treść zasady odnoszącej się do kształtowania składu osobowego organu nie prowadzi do zastąpienia procedury wyborczej mechanizmem obsady z mocy prawa. Ustalenia te, mimo różnicy przedmiotu, którego dotyczyły, pozostają adekwatne dla rozstrzygnięcia rozważanego dylematu. Zasada, w myśl której: *przewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa*, nakazuje dokonanie wyboru przewodniczącego spośród członków komisji wybór rewizyjnej będących przedstawicielami największego klubu opozycyjnego, jednak nie oznacza związania konkretną kandydaturą, zgłoszoną przez największy klub opozycyjny.

4. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące problematyki związania rady gminy (powiatu) kandydaturami na członków komisji rewizyjnej zgłaszanymi przez kluby radnych akcentuje rozróżnienie pomiędzy aktem kreacji organu a regułą odnoszącą się do jego składu osobowego.

Zasada, zgodnie z którą: *przewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa*, nie oznacza, że największy klub opozycyjny decyduje samoistnie o powołaniu przewodniczącego komisji rewizyjnej, a organ powołujący jest związany zgłoszoną przez ten klub kandydaturą. Odrzucenie kandydata największego klubu opozycyjnego powoduje, że: *próbę wyboru należy ponowić na kolejnej sesji*, zaś sejmik województwa oraz kluby radnych: *winny dążyć do wypracowania konsensusu w sprawie wyboru konkretnego kandydata*⁷. W razie odrzucenia kolejnego kandydata, procedurę wyborczą należałoby kontynuować, aż do skutecznego wyboru przewodniczącego komisji rewizyjnej spełniającego przesłanki z art. 30 ust. 4 u.s.w.

⁶ Zbieżnie wyroki NSA z: 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2069/11; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 325/13.

⁷ Zob. ustalenia NSA dotyczące wyboru składu komisji rewizyjnej w sytuacji, gdy odrzuceni zostali kandydaci zgłoszeni przez jeden z klubów radnych – wyrok z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11.

Bardziej złożona pozostaje ocena sytuacji, w której największy klub opozycyjny nie zgłasza kandydata na przewodniczącego komisji rewizyjnej (a zarazem żaden z radnych będących przedstawicielami takiego klubu w składzie rady nie wyraża zgody na zgłoszenie jego kandydatury w innym trybie). Sytuacja taka teoretycznie może wystąpić zarówno, gdy po przystąpieniu do procedury mającej na celu obsadę personalną tego stanowiska, największy klub opozycyjny odmawia zgłoszenia swojego kandydata, ale także, gdy po odrzuceniu kandydata zgłoszonego przez taki klub, zadeklaruje on, że nie zgłosi żadnego następnego kandydata.

Orzecznictwo NSA w zakresie oceny skutków odmowy zgłoszenia przez klub radnych kandydata na członka komisji rewizyjnej rady gminy (powiatu) jest niejednolite. W trzech judykatach dotyczących tego zagadnienia NSA krańcowo odmiennie ocenił możliwość powołania składu komisji rewizyjnej pomijającego przedstawiciela klubu, który odmówił zgłoszenia swoich kandydatów. W wyroku z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2069/11, NSA oddalił kasację od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który uznał uchwałę w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej za nieważną z powodu istotnego naruszenia prawa w sytuacji, gdy do składu komisji nie zostali powołani przedstawiciele wszystkich klubów działających w radzie. W rozpoznawanej sprawie jeden z klubów zrezygnował z przedstawienia kandydata do komisji rewizyjnej, a drugi, po, jego zdaniem, nieuprawnionym odrzuceniu przedstawionej kandydatury, zrezygnował z przedstawiania kolejnego kandydata. Zdaniem NSA wykładnia językowa i systemowa art. 18a ust. 2 u.s.g. prowadzi do uznania, że skład komisji rewizyjnej spełniać musi bezwzględny wymóg ustawowy, zgodnie z którym w skład tego organu wchodzić powinny przedstawiciele wszystkich klubów. *Uchwała rady powołująca komisję rewizyjną w składzie innym niż ustawowy narusza prawo*. W ocenie NSA: *z przepisu art. 18a ust. 2 u.s.g. nie wynika, by w skład komisji rewizyjnej mieli wchodzić przedstawiciele tylko tych klubów, które są uczestnictwem w komisji zainteresowane, bo – zgodnie z ustawą – „w skład komisji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów...”*. [...] Większość [rady gminy – uwaga W.O.-S.], także musi zdawać sobie sprawę z tego, że choć ma prawo wyboru składu komisji, to nieuzasadnione czy ponawiane odrzucanie w głosowaniu kandydatów na przedstawicieli klubów proponowanych przez te kluby może prowadzić do podobnego skutku. Sądy administracyjne sprawują kontrolę legalności uchwał, ale ta kontrola ogranicza się do badania ich zgodności z prawem i nie może wkraczać w polityczne mechanizmy demokracji wewnętrznej⁸.

W wyroku z 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 325/13, NSA uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim stwierdza-

⁸ Zbieżnie w odniesieniu do komisji rewizyjnej w radzie gminy – wyrok NSA z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11.

jący niezgodność z prawem uchwały w przedmiocie wyboru członków komisji stałych rady powiatu. Zdaniem Sądu: *komisję rewizyjną powołuje rada powiatu i ma ona – w ramach tychże procedur – swobodę wyboru przedstawicieli klubów. Powołując komisję rewizyjną rada musi jednak działać w granicach wyznaczonych przez ustawę i dokonując wyboru radnych nie może pomijać przedstawicieli żadnego z klubów. Uchwała tak podjęta naruszałaby ustawę. Sąd zauważa jednocześnie, że: prawo klubu radnych do posiadania przedstawiciela w komisji rewizyjnej ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Jego podstawę stanowi prawo publiczne a pominięcie przedstawicieli określonego klubu lub klubów przez radę powiatu przy powoływaniu komisji rewizyjnej może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Publicznego prawa podmiotowego nie można się zrzec, ale można z niego nie korzystać. Niekorzystanie z tego prawa nie może jednak prowadzić do skutków sprzecznych z prawem. Prawo klubu do posiadania przedstawiciela w komisji rewizyjnej wprowadzono po to, by radni wszystkich opcji politycznych mogli, na podobnych zasadach, wykonywać mandat, dysponując taką samą wiedzą. W konsekwencji NSA uznał, że rezygnacja przez klub ze zgłoszenia kandydata na członka komisji rewizyjnej stanowi działanie, które może doprowadzić do destabilizowania pracy organów powiatu i uniemożliwić powołanie komisji rewizyjnej w ustawowo określonym składzie. Działanie takie: musi być uznane za działanie naruszające prawo oraz, poprzez nieuzasadnioną rezygnację z przyznanego ustawą publicznego prawa podmiotowego, za nadużycie tego prawa i wykorzystywanie go do celów niezgodnych z intencjami ustawodawcy. Zdaniem NSA: w takich okolicznościach uchwała rady powiatu powołująca komisję rewizyjną w okrojonym składzie nie narusza prawa.*

Drugie ze wzmiankowanych stanowisk spotkało się z przychylnością niektórych przedstawicieli nauki. Wskazuje się, że w sytuacji gdy klub radnych nie zamierza wykorzystać uprawnień do zgłoszenia kandydata do komisji rewizyjnej, to taki stan rzeczy powinien skutkować podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie powołania komisji rewizyjnej z pominięciem przedstawiciela tego klubu. Nieobecność przedstawiciela klubu powinna w takim wypadku pozostawać bez wpływu na byt prawny uchwały rady, gdyż odmawianie legalności takiej uchwały nie znajduje uzasadnienia⁹.

Ze stanowiskiem NSA z wyroku 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 325/13, nie można się jednak zgodzić. Przede wszystkim trafna pozostaje krytyczna ocena argumentacji Sądu w zakresie dotyczącym ujęcia uprawnienia klubu do posiadania przedstawiciela w komisji rewizyjnej jako publicznego prawa pod-

⁹ A. Wierzbica, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351/11*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 5, s. 95–100; por. J. Piecha, *Uwagi do art. 18a [w:] Ustawy samorządowe, Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, 2018, Legalis; częściowo krytycznie G.P. Kubalski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 325/13*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 88–92.

miotowego¹⁰. Nie powtarzając w tym miejscu przekonującej argumentacji powołanego glosatora, ograniczyć się można do stwierdzenia, że publiczne prawo podmiotowe odnosi się do relacji między osobą fizyczną (lub innym podmiotem zewnętrznym wobec administracji) a podmiotem władzy publicznej. Klub radnych będący formą samoorganizacji radnych w radzie gminy (powiatu, sejmiku województwa) statusu takiego nie ma. Bezzasadne jest również – jak wskazuje powołany autor – posłużenie się przez NSA konstrukcją „nadużycia prawa podmiotowego”. Sytuacja nadużycia prawa podmiotowego zachodzić może jedynie w przypadku wykonywania tego prawa. Jeżeli zaś istotą prawa podmiotowego jest pozostawienie uprawnionemu autonomii w zakresie korzystania z niego, to powstrzymanie się od wykonywania prawa podmiotowego nie może być oceniane jako jego nadużycie.

Trafne – w części krytycznej – stanowisko glosatora obejmuje również próbę alternatywnego uzasadnienia aprobowanego przez niego rozstrzygnięcia NSA. W jego ocenie: *przyjęcie bezwzględnej konieczności powoływania do składu komisji rewizyjnej przedstawicieli wszystkich klubów radnych stoi [...] w sprzeczności z zasadą racjonalnego ustawodawcy*. Taki stan rzeczy uzasadnia odstępianie od wykładni literalnej omawianego przepisu i zawężenia wynikającej z niego normy z powołaniem na dyrektywy funkcjonalne (*impossibilium nulla obligatio est* oraz „wewnętrzna moralność prawa” L.L. Fullera – wyznaczanie obowiązków niemożliwych do spełnienia nie mieści się w systemie prawnym). Stanowiska takiego nie sposób jednak zaaprobować. Przesłanką zreferowanego rozumowania jest niewyrażone wprost założenie, że ustawodawca nie może uzależnić skuteczności działania organu kolegialnego od aktywności mniejszości jego składu. Tego rodzaju konstrukcja utożsamiana jest z ustanowieniem obowiązku „niemożliwego do spełnienia”. Argumentacja uzasadniająca odstępianie od wykładni literalnej ufundowana jest zatem na konkretnym założeniu aksjologicznym, które zarazem nie jest „aksjomatem” teorii prawa publicznego.

Prawidłowe, w moim przekonaniu, pozostaje stanowisko NSA wyrażone w wyrokach z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2069/11, oraz z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11. Wolą ustawodawcy było uzależnienie działania komisji rewizyjnej od aktywnego współdziałania wszystkich klubów reprezentowanych w radzie gminy (radzie powiatu, sejmiku województwa). Dokonywana w toku wykładni ocena pragmatyczności takiego rozstrzygnięcia nie może przesłaniać wyników wykładni logiczno-językowej. Jak wskazał NSA (sygn. akt II OSK 2069/11): *powołanie komisji rewizyjnej w określonym składzie jest obowiązkiem rady i także większość w radzie powinna zdawać sobie sprawę z konsekwencji naruszenia art. 18 ust. 2 u.s.g. Brak takiej komisji, w związku z charakterem jej funkcji, może w istocie prowadzić do sytuacji, gdy wykonywanie zadań publicznych przez gminę będzie trwale nieskuteczne. Podobne konsekwen-*

¹⁰ G.P. Kubalski, *Glosa do wyroku, op. cit.*

cje może jednak wywoływać także np. niemożność wybrania przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady. Nie jest rzeczą sądu administracyjnego rozważać, w sytuacji jasnego brzmienia przepisu i przesłanek jego wprowadzenia, możliwych konsekwencji niekorzystania przez kluby ze swoich uprawnień i niewybrania przez radę komisji rewizyjnej o ustawowym składzie. Zmiana powołanego przepisu należy do ustawodawcy. Podobnie jak brak kandydata na przewodniczącego rady gminy nie uzasadnia odstąpienia od wykładni literalnej przepisu nakazującego powołanie takiego organu (art. 19 ust. 1 u.s.g.), tak nie ma żadnych przesłanek normatywnych pozwalających na odstąpienie od jasno wyrażonego obowiązku powołania komisji rewizyjnej z udziałem przedstawicieli wszystkich klubów.

Odnosząc ustalenia NSA dotyczące zasad kształtowania składu komisji rewizyjnej do problematyki powoływania przewodniczącego tego organu, należy, moim zdaniem, uznać, że sejmik województwa nie może zignorować zasady wyrażonej w art. 30 ust. 4 u.s.g. nawet w przypadku, gdy uprawniony klub nie zgłosi żadnego kandydata. W takiej sytuacji brak możliwości wykonywania zadań publicznych przez sejmik województwa (paraliż komisji rewizyjnej) może prowadzić do zawieszenia organów samorządu województwa i ustanowienia zarządu komisarycznego na podstawie art. 85 ust. 1 i 2 u.s.w.¹¹.

Odpowiedzi na pytania

Ad 1.

Zrekapitulowane ustalenia NSA dotyczące zasady, zgodnie z którą w skład komisji rewizyjnej powinni wejść przedstawiciele wszystkich klubów reprezentowanych w radzie gminy (sejmiku województwa), oparte są na rozróżnieniu unormowania dotyczącego składu osobowego od aktu kreacyjnego. Treść zasady odnoszącej się do kształtowania składu osobowego organu nie prowadzi do zastąpienia procedury wyborczej mechanizmem obsady z mocy prawa. Ustalenia te, mimo różnicy przedmiotu, którego dotyczyły, pozostają adekwatne dla odpowiedzi na pytanie, czy sejmik województwa jest związany kandydaturą zgłoszoną przez największy klub opozycyjny. Zasada, według której: *przewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa*, nakazuje dokonanie wyboru przewodniczącego spośród członków komisji rewizyjnej, będących przedstawicielami największego klubu opozycyjnego, jednak nie oznacza związania konkretną kandydaturą zgłoszoną przez największy klub opozycyjny.

¹¹ Por. w tym zakresie stanowisko NSA wyrażone w wyrokach z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2069/11, oraz z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11.

Ad 2. i 3.

Odrzucenie kandydatury na przewodniczącego komisji rewizyjnej nie zwalnia sejmiku województwa z obowiązku respektowania zasady określonej w art. 30 ust. 4 u.s.w. Tryb zgłaszania kandydatów w celu wyeliminowania potencjalnego pata uniemożliwiającego obsadzenie tego stanowiska powinien być określony w statucie województwa. Brak tych reguł prowadzi do sytuacji, w której zgłoszenie kandydata na przewodniczącego komisji rewizyjnej nie jest ekskluzywnym uprawnieniem największego klubu opozycyjnego. Z uwzględnieniem wykształconych w toku działalności sejmiku praktyk proceduralnych (które nie generują jednak obowiązków prawnych) należy przyjąć, że kandydat na to stanowisko mógłby zostać zgłoszony przez inne frakcje polityczne reprezentowane w sejmiku pod warunkiem jednak, że spełniałby wymóg przynależności do największego klubu politycznego. Pragmatyka polityczna (względny pozaprawny) wskazuje jednak, że zgłoszenie takiego kandydata wbrew woli klubu, którego jest członkiem, wydaje się mało prawdopodobne i nieefektywne w swoich ostatecznych konsekwencjach.

Odrzucenie kandydata na przewodniczącego komisji rewizyjnej nie oznacza, że ta sama kandydatura nie może zostać zgłoszona ponownie. Brak możliwości wykonywania zadań publicznych przez komisję rewizyjną, a w efekcie przez sejmik województwa, prowadzić może do zawieszenia organów samorządu województwa i ustanowienia zarządu komisarycznego na podstawie art. 85 ust. 1 i 2 u.s.w. Czynnikiem ten stanowi perspektywę, która skłaniać powinna wszystkie frakcje polityczne do działań koncyliacyjnych, których efektem może być zmiana wcześniejszego stanowiska manifestująca się w poparciu kandydata, który w pierwotnym głosowaniu został odrzucony.

Ad 4.

Treść art. 30 ust. 4 u.s.w. nie ustanawia prawa największego klubu opozycyjnego do nominowania przewodniczącego komisji rewizyjnej czy wskazywania kandydata na to stanowisko. Treść normatywna tego przepisu ogranicza się do zasady, zgodnie z którą przewodniczący komisji rewizyjnej musi być członkiem takiego klubu. O tym, że zgłoszenie kandydatury spełniającej wymóg z art. 30 ust. 4 u.s.w. wymaga aprobaty największego klubu politycznego, przesądzają okoliczności pozaprawne (pragmatyka polityczna) a nie normatywne. Niezgłoszenie kandydata nie może być postrzegane w kategoriach nadużycia prawa, które uzasadniałoby powołanie na stanowisko przewodniczącego osoby niespełniającej ustawowego wymogu (analogia do stanowiska NSA z wyroku 27 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 325/13). Skład komisji spełniać musi bezwzględne wymogi ustawowe, w tym warunek wynikający z art. 30 ust. 4 (analogia do stanowiska NSA z wyroków z 14 grudnia 2011, sygn. akt II OSK 2069/11, oraz z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11). Podobnie jak: *nie jest rzeczą sądu administracyjnego rozstrząsać, w sytuacji jasnego brzmienia przepisu i przesłanek jego wprowadzenia, moż-*

*liwych konsekwencji niekorzystania przez kluby ze swoich uprawnień i niewybie-
rania przez radę komisji rewizyjnej o ustawowym składzie (wyrok NSA, sygn. akt
II OSK 2069/11), tak nie jest rzeczą doktryny prawa wykładnia jednoznacznego
przepisu prowadząca do anihilacji wyraźnie określonego wymogu (niezależnie
od oceny pragmatyczności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę). Zmiana
powołanego przepisu należy do ustawodawcy (ibidem).*

Bibliografia

- Kisiel W., Uwagi do art. 18a [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Kubalski G.P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 325/13, „Samorząd Terytorialny”* 2014, nr 4.
- Piecha J., Uwagi do art. 18a i 23 [w:] *Ustawy samorządowe, Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Wierzbica A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 2351/11, „Przegląd Prawa Publicznego”* 2014, nr 5.