

*P. Pre Ustawy  
Komisji Rewizyjnej  
Zdzisław Dostalski*

## KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Radca Prawny Kamil Szyposzyński

Ul. 3 Marca 52, 78-300 Świdwin

Załącznik nr 6... do Protokołu nr 24/2017

Rady Miasta Świdwin z dnia 22.11.2017

Tel. 508 366 778, [www.radca-swidwin.pl](http://www.radca-swidwin.pl), [kancelaria@radca-swidwin.pl](mailto:kancelaria@radca-swidwin.pl)

Nr konta: 71 1320 1537 3583 6461 2000 0001, NIP: 6721753017, REGON: 321399060

Świdwin, dnia 03 listopad 2017

### Opinia prawna

**Autor:** radca prawny Kamil Szyposzyński

**Sporządzona dla podmiotu:** Urząd Miasta Świdwin, Sekretarz Miasta Świdwin, Komisja Rewizyjna Rady Miasta Świdwin

#### Pytanie/Problem prawny:

Zadania i kompetencje Komisji Rewizyjnej w kontekście kontroli nad miejskimi spółkami komunalnymi

#### Przepisy:

- Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446 t.jednolity ze zm.)
- Statut Miasta Świdwin (t. jednolity po zmianach zgodnie z obwieszczeniem z dn. 29.06.2015)

#### Treść/TEZA:

Najogólniej rzecz ujmując, zadaniem komisji rewizyjnej jest kontrolowanie w imieniu i na zlecenie rady podmiotów: wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz gminnych i pomocniczych gminy. Niestety, nie znajdujemy legalnej ani nawet jednolitej definicji kontroli, którą można by odnieść do komisji rewizyjnej działającej w strukturach samorządu terytorialnego. Na niewiele zda się też studiowanie licznych opracowań na temat kontroli w ogóle.

Z kolei czynności dokonywane przez komisję rewizyjną można zdefiniować na wiele sposobów, np.: jest to działanie polegające na pozyskaniu informacji o tym, czy, albo jak następuje wdrażanie określonych procesów (decyzji) w życie w porównaniu do założeń, preliminarzy, budżetów, programów albo wzorców (inaczej oczekiwań).

W tym kontekście, nie można pominąć zagadnienia (dylematu), czy komisja rewizyjna i w konsekwencji rada mogą formułować wiążące zalecenia dla organu wykonawczego j.s.t. ewentualnie kierowników kontrolowanych jednostek organizacyjnych. Odpowiedzi nie znajdujemy w ustawach. Kategorycznym stwierdzeniu, że nie, opartemu na założeniu, że – kontrola to nie nadzór, przeciwstawia się treść art. 30 ust. 3 u.s.g.: w realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Podległość zawsze kojarzy się z wykonywaniem poleceń (zaleceń). Przepisy ustawy samorządowej, które generalnie kształtują kierunek działań kontrolnych dokonywanych przez radę m.in. przy pomocy komisji rewizyjnej w sposób jednoznaczny stwierdzają, że do zadań organu wykonawczego należy w szczególności: w przypadku gminy - określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 u.s.g. ust. 2 pkt 2). W tej sytuacji nadanie zaleceniom rady formy uchwały w sposób, którego nie będzie w stanie podważyć organ nadzoru staje się wyłącznie problemem odpowiedniego wykorzystania technik legislacyjnych. W jednym przypadku przygotowanie uchwały zawierającej wiążące zalecenie/a dla organu wykonawczego będzie łatwiejsze, w innym bardziej skomplikowane.

Odrębnym zagadnieniem jest egzekucja i rozliczenie z realizacji tych zaleceń biorąc pod uwagę, że organ wykonawczy, dostosowując swoje poczynania do oczekiwań organu uchwałodawczego nie uzyskuje w ten sposób skutecznego „alibi” dla czynności niezgodnych z prawem np. z przepisami regulującymi kwestie zamówień publicznych czy dyscypliny finansów

publicznych i ewentualnego postawienia zarzutów przez profesjonalne instytucje kontrolne typu regionalna izba obrachunkowa czy NIK a nawet prokuraturę. Nie komplikując przedstawionego wyżej wywodu, rozumienie kontroli prowadzonej przez komisję rewizyjną jest zgodne z generalnym jej postrzeganiem jako narzędzia powiązanego z planowaniem służącym do weryfikacji działań w taki sposób, aby ich wyniki zbliżały nas do zamierzonych (oczekiwanych) celów, bądź analizy i ewentualnej modyfikacji planu (celu). Brak odpowiedzi na pytanie o instytucjonalną rolę kontroli komisji rewizyjnej nie pozwala na konstruktywne kontynuowanie wywodu np. w zakresie procesów czynności kontrolnych, ich funkcji, granicy ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego, ich formy itd. itp. Wydaje się, że kontrola komisji rewizyjnej polega przede wszystkim na prowadzeniu różnorodnych ale adekwatnych czynności w celu pozyskania informacji zgodnie z posiadanymi umiejętnościami, wiedzą i doświadczeniem życiowym kontrolujących przy pozostawieniu im prawa do subiektywnej oceny stwierdzonego stanu faktycznego, dokumentów, itd. itp. w ramach racjonalnego współdziałania komisji (jej członków) oraz jednostki kontrolowanej (jej pracowników). Członkowie komisji, społecznicy, nie muszą działać według z góry ustalonych norm (bo takich niema), wzorców, standardów, celów czy metod pomiaru efektywności działania kontrolowanej organizacji, właściwych dla profesjonalnych instytucji kontrolnych.

W przypadku komisji rewizyjnej mamy raczej do czynienia z procesem ustalenia stanu rzeczywistego, oceny efektywności, aktualnych wyników funkcjonowania kontrolowanego podmiotu, poziomu wykorzystania albo zaangażowania środków, warunków i sposobów bieżącego działania itp. na podstawie dostępnych informacji, bez potrzeby i możliwości zastosowania specjalistycznych metod. Porównanie stanu rzeczywistego ze stanem pożądanym w danym działaniu (w klasycznej kontroli definiowanym np. jako ustalone normy), jak również zalecanie działań korygujących komisja powinna pozostawić radzie, ograniczając się co najwyżej do własnych sugestii. Z tego względu, biorąc pod uwagę fakt, że komisja rewizyjna wykonuje czynności wyłącznie na zlecenie rady, rada zlecając kontrolę powinna precyzyjnie artykułować zagadnienia podlegające sprawdzeniu.

Funkcja kontrolna rady sprawowana bezpośrednio poprzez radnych, komisje i komisję rewizyjną ma celu głównie inspirowanie i pobudzanie do ciągłej mobilizacji, i maksymalnej sprawności w działaniu organu wykonawczego np. jego kreatywności, efektywności, gospodarności, racjonalności w rozumieniu np. minimalizacji kosztów, profesjonalizacji kadry, modyfikacji organizacji pracy itd. **Biorąc pod uwagę istotę organu uchwałodawczego, funkcje kontrolne o charakterze instruktażowym, czy też sprawdzające legalność (zgodność z prawem) działania organu wykonawczego nie powinny mieć decydującego, a nawet żadnego znaczenia.**

Dokonywanie klasyfikacji czynności kontrolnych (kontroli) prowadzonych przez komisje rewizyjną według różnego rodzaju kryteriów, np. najbardziej popularnych cech kontroli: organizacyjnych (na funkcjonalną i instytucjonalną), usytuowania organu kontroli (na wewnętrzną i zewnętrzną), okresu objętego kontrolą (na wstępną, bieżącą lub końcową), zakresu (na kompleksową i wycinkową), w zależności trybu podjęcia (na planową albo doraźną) itd. z praktycznego punktu widzenia także nie ma sensu.

Należy podkreślić, że zadania kontrolne sprawowane przez organ uchwałodawczy różnią się z zadaniami nadzorczymi sprawowanymi na podstawie kryterium zgodności z prawem przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodę, a w zakresie spraw finansowych przez regionalną izbę obrachunkową. Odmienne postrzeganie tego zagadnienia jest całkowitym nieporozumieniem.

Ustawa samorządowa oraz ustawa o finansach publicznych, oprócz ogólnego powierzenia komisji rewizyjnej zadania prowadzenia kontroli, nakładają bezpośrednio i w formie wyłączności, ale bardzo niespójnie i w sposób niezdefiniowany, konkretne czynności do wykonania. Komisja rewizyjna:



- 1) rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia komunalnego j.s.t. a także w przypadku, gdy liczba mieszkańców j.s.t. przekracza 150 tys. rozpatruje opinię biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego (art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych);
- 2) opiniuje wykonanie budżetu j.s.t. (art. 18a ust. us.g.)
- 3) przedstawia organowi stanowiącemu j.s.t., w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, stanowisko zawierające wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu j.s.t. z tytułu wykonania budżetu j.s.t. (art. 18a ust. us.g., art. 270 ust. 3 i art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych);
- 4) opiniuje, pisemny wniosek i uzasadnienie o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium, złożony przez co najmniej 1/ 4 ustawowego składu rady (art. 28b ust. 2 u.s.g.).

**Komisja Rewizyjna zatem nie może sprawować kontroli nad spółkami komunalnymi kontrolowanymi przez Wójta, albowiem podmioty te nie są ani gminnymi jednostkami organizacyjnymi ani tym bardziej organami pomocniczymi. Spółki te podlegają bowiem przepisom prawa handlowego posiadając swoje organy kontroli w zakresie Rad Nadzorczych oraz Walnego Zgromadzenia. W stosunku do tych podmiotów komisja zatem może jedynie kierować zapytania i prosić o wyjaśnianie wątpliwości, natomiast brak jest podstaw prawnych do występowania z żądaniem udostępniania przeprowadzenia w podmiotach tych działań kontrolnych sprawdzających legalność działań tychże Spółek komunalnych.**

Jednocześnie Komisja Rewizyjna może w ramach swoich uprawnień wnosić o udzielenie odpowiedzi od Wójta, Burmistrza Prezydenta w zakresie kontrolowanych przez niego spółek komunalnych dotyczących prowadzonych przez te podmioty działań jednak w stricte ograniczonym zakresie tj. gospodarki finansowej. Pamiętaj, bowiem należy że komisja rewizyjna powinna w swojej pracy koncentrować się przede wszystkim na kontroli działalności finansowej gminy, bowiem jej głównym powołaniem jest dyscyplinowanie wykonywania budżetu. Zatem podstawowym zadaniem komisji rewizyjnej jest wykrywanie przypadków niegospodarności i nadużyć, a także ustalać przyczyny i skutki tych zjawisk oraz wskazywać osoby odpowiedzialne za ten stan rzeczy i sposoby usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Ustalone przez komisje rewizyjną wyniki z przeprowadzonych kontroli w danym roku budżetowym powinny być traktowane jako jedno ze źródeł wiedzy o wykonaniu budżetu za dany rok budżetowy i wykorzystane przy opiniowaniu wykonania budżetu i przy formułowaniu wniosku do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium.

**RADCA PRAWNY**

*Kamil Szposzyński*  
K/O-726