

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.135.2018.TDOM

z dnia 13 sierpnia 2018 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXI.997.2018 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej kontroli doraźnej w spółkach miasta Zielona Góra.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 lipca 2018 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej kontroli doraźnej w spółkach miasta Zielona Góra.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 lipca 2018r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza przepis art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) - dalej u.s.g.

Z treści art. 9 u.s.g. wynika, że gmina w celu wykonywania zadań może tworzyć jednostki organizacyjne oraz gminne osoby prawne. Ustawą, do której odsyła art. 9 w ust. 2 i 3 u.s.g., jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U.2017.827 j.t.) – zwana dalej ustawą. Akt ten określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 2 ustawy gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W myśl art. 9 ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy). Zarówno w spółkach, które z mocy prawa powstały z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego, jak i w spółkach utworzonych z udziałem jednostki samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza. Stanowi o tym wprost art. 10a ust. 1, 2 i art. 18 ust. 1 ustawy.

W rozpoznawanej sprawie bezspornym jest, że Komunalne Towarzystwo Budownictwa Społecznego, Centrum Biznesu, Zielonogórskie Zakłady Usług Miejskich są spółkami z o.o. których jedynym udziałowcem jest Miasto Zielona Góra. Spółki te zostały wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego odpowiednio pod nr 0000094672, 0000061978, 0000085630. Stosownie do art. 37 § 1 Kodeksu cywilnego spółki te uzyskały osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, czyli stały się odrębnym podmiotem praw i obowiązków. Art. 38 Kodeksu cywilnego stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Zgodnie z powołanymi powyżej przepisami ustawy o gospodarce komunalnej w spółkach kapitałowych z udziałem jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjnie działa rada nadzorcza. Żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji kontrolnych czy nadzorczych do bezpośredniego ingerowania w działalność takiej spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej przez nią spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw zgodnie z kodeksem spółek

handlowych, z zastrzeżeniem przepisów wynikających z ustawy. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy. W szczególności, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., rada może podejmować uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich (lit. f), określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (lit. g), czy też w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek (lit. h). Stosownie zaś do art. 18a u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna może zatem kontrolować tylko wyszczególnione w tym przepisie podmioty. Ustawodawca wyjaśnił, że jednostka pomocnicza to np. sołectwo, dzielnica czy osiedle, którą tworzy rada gminy (art. 5 ust. 1 i 2 u.s.g.). Natomiast co do jednostek organizacyjnych wskazano tylko w art. 9 ust. 1 u.s.g., że gmina może je tworzyć w celu wykonywania zadań (art. 9 ust. 1). Bez wątplenia jednak określenie "jednostka organizacyjna", w sytuacji wyodrębnienia gminnych osób prawnych, należy odnosić do jednostek pozostających we wspólnej organizacji, których działalność finansowana jest z budżetu gminy, pozostających pod zwierzchnictwem organu wykonawczego gminy. W konsekwencji uznać należy, że komisja rewizyjna rady gminy, która to gmina utworzyła spółkę z o.o., nie ma podstaw prawnych do dokonywania bezpośredniej kontroli działalności takiej spółki. Bezpośrednia kontrola spółek odbywa się na zasadach określonych w kodeksie spółek handlowych, którego przepisy nie przewidują regulacji szczególnych dotyczących kontroli spółek z udziałem gminy (w tym dopuszczających ich kontrolę przez komisje rewizyjne rad gmin będących udziałowcami tych spółek).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, nie może budzić wątpliwości, że powierzenie w zaskarżonej uchwale Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Zielona Góra przeprowadzenia kontroli w wymienionych spółkach, jest sprzeczne z art. 18a ust. 1 u.s.g. Takiego uprawnienia nie można wyprowadzić z postanowień Statutu Miasta Zielona Góra, które nie mogą modyfikować ani tworzyć uprawnień kontrolnych wobec miejskich spółek prawa handlowego niezgodnych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, tj. z ustawą o gospodarce komunalnej, u.s.g. oraz kodeksem spółek handlowych.

Wobec powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt