

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.38.2017.ABej

z dnia 27 lutego 2017 r.

Rada Miejska w Kozuchowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j. ze zm.) stwierdzam nieważność punktów :

- L.P. - 5. - Maj - punkt 1. w brzmieniu : „Kontrola Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych „ USKOM” w Kozuchowie”,
- L.P. - 10. - Październik - punkt 1. w brzmieniu: „Kontrola Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych „USKOM” w Kozuchowie ” w załączniku nr 1 do uchwały Nr XXXVII/318/17 Rady Miejskiej w Kozuchowie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia planów pracy komisji stałych Rady Miejskiej w Kozuchowie na 2017 rok

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2017r. Rada Miejska w Kozuchowie podjęła uchwałę XXXVII/318/17 w sprawie przyjęcia planów pracy komisji stałych Rady Miejskiej w Kozuchowie na 2017 rok. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2017r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części, tj. w zakresie punktów planu kontroli ujętych w tabeli stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały w miesiącach maju i października dotyczących Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych "USKOM" w Kozuchowie, istotnie narusza prawo, tj. art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j. ze zm.) – zwanej dalej „ustawą”.

Zgodnie z dyspozycją art. 18a ust. 1 ustawy rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Na podstawie tego przepisu rada gminy została upoważniona do powołania wewnętrznego organu jakim jest komisja rewizyjna w celu wykonywania funkcji kontrolnej. Jednocześnie ustawodawca określił zakres podmiotowy kontroli sprawowanej przez radę gminy ustalając, że jest to działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W art. 18a ust 4 ustawodawca wskazuje na możliwość wykonywania innych zadań zleconych tej komisji przez radę w zakresie kontroli (poza wymienionymi w art. 18a ust. 3 opiniowaniem budżetu i występowaniem z wnioskiem w sprawie absolutorium) oraz na uprawnienia kontrolne innych komisji powołanych przez radę. Nie mogą one jednak wykraczać poza uprawnienia samej rady, które zostały określone w art. 18a ust.1 (por. uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2011r., 301/G127/D/11, SIP LEX nr 1110291). Taki pogląd wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r. sygn. akt II OSK 663/09 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że komisja rewizyjna jest wewnętrznym organem rady gminy. Płynie stąd wniosek, że jej kompetencje są pochodną kompetencji rady gminy (w szczególności komisja może kontrolować tylko takie jednostki, które podlegają kontroli rady gminy), nawet wówczas, gdy zostały jej ustawowo przydzielone, por. np. art. 18a ust. 3 zd. 1 u.s.g. Tylko w tym ostatnim przypadku rada gminy jest zobligowana do wykonywania swoich uprawnień kontrolnych za pośrednictwem komisji rewizyjnej, co oznacza, że nie może wykonywać ich samodzielnie. We wszystkich innych przypadkach, to rada gminy decyduje o sposobie wykonywania przysługujących jej kompetencji kontrolnych w stosunku do podległych jej jednostek i organów. Pośrednio ta konstatacja znajduje umocowanie w art. 18a ust. 4 u.s.g.

Na podstawie art. 18a ust. 1 rada gminy jest władna do przeprowadzania kontroli działalności gminnych jednostek organizacyjnych. Z uwagi na to, że ustawa o samorządzie gminnym posługuje się pojęciami „gminnej osoby prawnej” (w art. 9 ust. 2, art. 98a ust. 1), „gminnej jednostki organizacyjnej” (w art. 18 ust. 2, 18a ust. 1, art. 24a ust. 2, art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 5) oraz „jednostki organizacyjnej gminy” (w art. 24f ust. 2 i 4, art. 24h ust. 1, 3 i 5, art. 24j ust. 1, art. 24k ust. 1 i 3, art. 24m ust. 1, art. 47 ust.1, art. 98a ust. 1) rozstrzygnięcia wymaga, czy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością utworzona przez gminę jest gminną jednostką organizacyjną. Wykładni ww. pojęć stosowanych w ustawie dokonał w wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (sygn. akt II SA/Bd 878/08, SIP LEX nr 484875), w następujący sposób : Pojęcie "gminnej jednostki organizacyjnej" obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy oraz gminne osoby prawne. Każdy z tych podmiotów spełnia bowiem kryteria pozwalające na objęcie go

mianem jednostki organizacyjnej. Wykonuje on zadania publiczne, jest uprawniony do nawiązywania stosunków administracyjnych, został wyposażony w zespół składników osobowych, rzeczowych itd.

Pojęcie "jednostka organizacyjna gminy" oznacza gminną jednostkę organizacyjną, która dodatkowo spełnia warunek bycia częścią struktury organizacyjnej gminy (np. jako zakład czy jednostka budżetowa).

Zdaniem Sądu "gminna osoba prawna" to gminna jednostka organizacyjna, która została utworzona przez gminę i ma nadany przymiot osobowości prawnej, ponadto ma ona możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Jest to podmiot wydzielony organizacyjnie, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami.

Należy stwierdzić, że każda jednostka organizacyjna gminy jest gminną jednostką organizacyjną, ale nie każda gminna jednostka organizacyjna jest jednostką organizacyjną gminy.

Przytoczone przepisy oraz ich wykładnia daje podstawę do stwierdzenia, iż spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest gminną osobą prawną i jednocześnie gminną jednostką organizacyjną. Jednakże tworzenie spółek z udziałem gminy reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U.2016.573t.j. ze zm.). Zgodnie z art. 10a. ust. 1 i 2 tej ustawy w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza, do rad nadzorczych w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych z zastrzeżeniem przepisów ustawy. Rada nadzorcza jest więc w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego organem obligatoryjnym. Funkcjonowanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością reguluje ustawa z dnia 15 września 2000r. – Kodeks spółek handlowych (t. j. Dz. U. z 2016r., poz. 1578 ze zm.). W myśl art. 212. § 1 k.s.h. Prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu. Funkcję zgromadzenia wspólników w jednoosobowej spółce z udziałem gminy sprawuje na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej organ wykonawczy gminy, w tym przypadku Burmistrz Koźuchowa. Dlatego też to Burmistrz posiada kompetencje określone Kodeksem spółek handlowych do kontroli Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych " USKOM" w Koźuchowie.

Nadto Kodeks spółek handlowych szczegółowo reguluje funkcje nadzorcze sprawowane przez radę nadzorczą.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę w zakwestionowanym zakresie wkroczyła w kompetencje Burmistrza oraz rady nadzorczej spółki.

Rada gminy poprzez komisję rewizyjną może wykonywać w stosunku do spółek z udziałem gminy kontrolę pośrednią poprzez kontrolę działalności organu wykonawczego jako reprezentanta gminy – wspólnika.

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

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek