



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 12 maja 2020 r.

BADK.DPK.133.24.2020 MK

P10-14/20	Data wpływu petycji 22 stycznia 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 12 maja 2020 r.

SAMORZĄD TERYTORIALNY

TEMAT

**KONTROLA SPÓLEK KAPITAŁOWYCH
Z WYŁĄCZNYM UDZIAŁEM GMIN**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Marek Nowak.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w celu stworzenia dla rady gminy (komisji rewizyjnej) uprawnienia do kontroli spółek z wyłącznym udziałem gminy.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wnosi o rozszerzenie art. 18a ust. 1, poprzez nadanie mu brzmienia: „Rada gminy kontroluje działalność wójta, spółek z wyłącznym udziałem gminy, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.”

W uzasadnieniu autor petycji wskazał na rozbieżności w ocenie sądów administracyjnych, czy komisje rewizyjne rad gminnych mogą kontrolować spółki miejskie (spółki kapitałowe z wyłącznym udziałem gmin)?

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) w art. 18 wskazuje na podstawowy charakter rady gminy w systemie organów gminy.

Rada gminy (art. 18a) kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W skład komisji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje tj. przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących.

Do zadań komisji rewizyjnej należy opiniowanie wykonania budżetu gminy i występowanie z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi, który następnie podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Ponadto, komisja wykonuje inne zadania kontrolne zlecone przez radę gminy. Zasady i tryb działania gminnej komisji rewizyjnej określa statut gminy.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2019 poz. 1145 ze zm.) w tytule XXXI „Spółka” (art. 860-875) reguluje zagadnienia dotyczące funkcjonowania spółek, w tym zasady odpowiedzialności za zobowiązania spółki, jej reprezentacji, udziału w zyskach i stratach, podziału majątku wspólnego.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.) reguluje zasady tworzenia, organizacji, funkcjonowania, rozwiązywania, łączenia, podziału i przekształcania spółek handlowych (art. 1 § 1).

W sprawach określonych w art. 1 § 1 nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Jeżeli wymaga tego właściwość (natura) stosunku prawnego spółki handlowej, przepisy Kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio.

Spółkami handlowymi (art. 1 § 2) są spółki: jawne, partnerskie, komandytowe, komandytowo-akcyjne, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne.

Podpisując umowę spółki handlowej, wspólnicy lub akcjonariusze zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu przez wniesienie wkładów finansowych oraz jeśli umowa lub status spółki tak stanowi, przez współdziałanie w inny określony sposób (art. 3).

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 8 stycznia 2009 r. sygn. akt II SA/Bd 878/08 podjął próbę zdefiniowania terminu „jednostka organizacyjna gminy”. Określił ją jako „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 każda gminna jednostka organizacyjna jest jednostką organizacyjną gminy.”

Zgodnie z sentencją wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 779/18 „Majątek spółki gminnej stanowi mienie komunalne i podlega wszystkim rygorom dysponowania nim. Skoro spółki, o których mowa w uchwale, zakwestionowane przez wojewodę, są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi i wyposażonymi w majątek przez miasto w celu wykonywania części jego zadań, a ich jedynym udziałowcem jest miasto, należało uznać je za gminne jednostki organizacyjne w rozumieniu art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które podlegają kontroli miasta”.

Wyrok WSA w Gliwicach z 2 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/GI 472/19 stanowi, że „Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f oraz h, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich;

h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

W opinii sądu, z powyższych zapisów wynika, że kategorie „spółek” oraz „jednostek organizacyjnych” w skład których wchodzi m.in. przedsiębiorstwa i zakłady, są w stosunku do siebie odrębne, a podział na te grupy jest rozłączny.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubuskiego z 6 sierpnia 2018 r. (znak NK-I.4131.135.2018.TDOM) zwrócono uwagę, że kontrola spółek prawa handlowego z udziałem gminy może opierać się wyłącznie na przepisach kodeksu spółek handlowych i polega na wykonywaniu uprawnień właścicielskich. Komisja rewizyjna nie może zostać upoważniona do kontrolowania tych podmiotów.

W myśl art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in.: tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta. Nie przewidziano jednak bezpośredniego kontrolowania spółki z udziałem gminy przez radę gminy, za wyjątkiem gminnych jednostek organizacyjnych pozostających we wspólnej organizacji, których działalność finansowana jest z budżetu gminy, będących pod zwierzchnictwem wójta. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego są odrębnymi podmiotami gospodarczymi i mają własne organy nadzoru.

INFORMACJE DODATKOWE:

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym, do jej obowiązków należy kontrola¹ pracy wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych. Jednak komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie aparatem pomocniczym rady gminy. Komisja jako organ kolegialny podejmuje własne rozstrzygnięcia (wniosek, stanowisko, opinia, rezultat podjętych czynności kontrolnych) w drodze uchwał, które zapadają na ogólnych zasadach, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy jej statutowego składu.

Pozycja komisji rewizyjnej, względem innych komisji gminnych jest szczególna, jej utworzenie jest obowiązkowe. Ponadto, ustawowo został określony skład tej komisji, mogą w niej pracować wyłącznie radni, którzy nie pełnią funkcji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady. Skład liczbowy komisji zależy od uznania rady gminy. Liczebność

¹ Kontrola nie jest prawnie zdefiniowana. W doktrynie przyjmuje się, że termin oznacza m.in.: „1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, 2) ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, 3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i organizacyjnie zwierzchniemu”.

komisji nie musi być określona w statucie gminy, choć taka możliwość jest dozwolona. Ustawa o samorządzie gminnym zobowiązuje do uregulowania w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej.

Do zadań komisji rewizyjnej należy: opiniowanie wykonania budżetu gminy, występowanie z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi oraz wykonywanie innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (jedynie w ramach uprawnień określonych ustawowo).

Za czynności dokonywane w imieniu i na rzecz spółki prawa handlowego, co do zasady odpowiada podmiot uprawniony do prowadzenia jej spraw. W przypadku pewnych transakcji wymagane jest jednak współdziałanie innych organów spółki. Niezależnie od ustawowego typu, w każdej spółce prawa handlowego, czy to osobowej, czy kapitałowej, występują określone podmioty lub organy wyposażone w kompetencje o charakterze zarządczym i wykonawczym. W spółkach osobowych są to wspólnicy wskazani jako uprawnieni do prowadzenia spraw i reprezentowania spółki (partnerzy lub zarząd w spółce partnerskiej, komplementariusze w spółce komandytowej i w spółce komandytowo-akcyjnej), zaś w spółkach kapitałowych – zarząd. Swoboda tych podmiotów w dokonywaniu czynności prawnych na rzecz spółki, którą reprezentują, nie ma jednak charakteru absolutnego. Przepisy zawierają bowiem określony katalog czynności, których ważność jest uzależniona od zgody innego organu (podmiotu). Umowa spółki z reguły dodatkowo poszerza zakres wymaganych zgód.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz