

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.2.15.2021

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-100 Gliwice
za pośrednictwem
Rady Gminy**

SKARŻĄCY:

Wojewoda Śląski

adres do doręczeń: adres skrytki ePUAP: /SUW2/SkrytkaESP
lub Śląski Urząd Wojewódzki,
ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice
REGON:000514259

JEDNOSTKA SAMORZĄDU: Gmina Racibórz

SKARGA

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/358/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Racibórz, w części określonej w § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2020 r. Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr XXV/358/2020 w sprawie przeprowadzenia kontroli przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Racibórz.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest w części niezgodna z prawem. W § 1

ust. 1 pkt 2 uchwały Rada zleciła Komisji Rewizyjnej przeprowadzenie kontroli: spółki Unia Racibórz sp. z o.o.

Z informacji posiadanych przez organ nadzoru (Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego) wynika, że Gmina Racibórz jest udziałowcem (100% kapitału gminnego) w przedmiotowej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Racibórz, przewidując kontrolowanie przez Komisję Rewizyjną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością a więc podmiotu nie wymienionego w art. 18a ust. 1 ustawy, naruszyła w sposób istotny prawo.

Istotę komisji rewizyjnej, zasady jej powoływania, funkcjonowania oraz kompetencje określa przede wszystkim art. 18a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (ust. 3) oraz wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli (ust. 4).

Z powyższego wynika, że komisja rewizyjna jest aparatem pomocniczym rady, za pomocą którego rada ta sprawuje swoją funkcję kontrolną. Pomimo wykonywanych funkcji kontrolnych z ramienia rady, nie jest ona jednak organem kontroli gminy, jako takim, ale podmiotem wtórnym wobec rady, jej podporządkowanym i działającym na jej użytek. Będąc jedynie „organem” wewnętrznym rady, komisja rewizyjna nie działa samodzielnie. Może dokonywać czynności kontrolnych wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę i w trybie ustalonym przez radę (Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, pod. red. Bogdana Dolnickiego, Warszawa 2010r.). Zakres jej uprawnień nie może z kolei wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w tym zakresie. Jak wynika bowiem z przepisu art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kompetencje komisji rewizyjnej są pochodną kompetencji rady gminy.

Analizując zakres kompetencji przyznanych komisji rewizyjnej, należy stwierdzić, że został on w ustawie określony w sposób przedmiotowy i podmiotowy. Przepis art. 18a ustawy z jednej strony określa, co jest przedmiotem działania komisji (kontrola działalności wskazanych podmiotów, opiniowanie wykonania budżetu gminy i występowanie z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi, wykonywanie innych zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli), a z drugiej określa podmioty, wobec których komisja może działać (podmioty, które mogą być objęte kontrolą).

Należy jednak zauważyć, że o ile katalog przedmiotowy zadań komisji rewizyjnej, poprzez sformułowanie „inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli, pozostaje otwarty, to katalog podmiotów, wobec których ta komisja może działać jest zamknięty. Zgodnie z wolą ustawodawcy kompetencje kontrolne komisji rewizyjnej sprowadzają się bowiem do ściśle wskazanych podmiotów, to jest: do wójta, jako organu wykonawczego gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, tworzonych na podstawie art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy oraz jednostek pomocniczych gminy, tworzonych w oparciu o przepis art. 5 ust. 1 ustawy. Kategoryczna konstrukcja przepisu nie pozostawia przy tym możliwości jakiegokolwiek uzupełniania, czy rozszerzania powyższej grupy podmiotów. Rada gminy nie może zatem tego czynić, nawet poprzez art. 18a ust. 4 ustawy, pozwalający na zlecenie innych zadań. Jeżeli bowiem wolą rady jest rozszerzenie zadań komisji rewizyjnej na podstawie art. 18a ust. 4 ustawy, to może się odbyć jedynie poprzez zmianę przedmiotu kontroli, a nie zmianę podmiotów kontrolowanych.

Ponadto skoro sama rada gminy, stosownie do art. 18a ust. 1 ustawy, może kontrolować jedynie wskazane w tym przepisie podmioty, to nie może zlecać komisji rewizyjnej kontrolowania podmiotów w tym przepisie nie wymienionych. Nie może ona przecież przekazać więcej, aniżeli sama posiada.

Tymczasem Rada Miasta Racibórz wprowadziła możliwość kontrolowania przez komisję rewizyjną podmiotu (spółki prawa handlowego), którego zakresem podmiotowym nie obejmuje art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Spółka prawa handlowego (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), nie może być uznana za jednostkę organizacyjną gminy, w rozumieniu art. 18a ust. 1 ustawy.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f przewidują dla rady gminy, jako organu stanowiącego, kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich, ale w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h tej ustawy znajduje się upoważnienie dla rady gminy do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

Tym samym w zakresie kompetencji stanowiących rady gminy ustawa rozróżnia odrębne kompetencje do tworzenia spółek oraz do tworzenia gminnych jednostek organizacyjnych. A zatem należy wnioskować, że pojęcie spółki nie jest tożsame z pojęciem gminnej jednostki organizacyjnej. Skoro zaś ustawa wyraźnie rozróżnia te pojęcia, to oznacza, że ich podział jest rozłączny.

Odnosząc się do kompetencji komisji rewizyjnej stwierdzić należy, że gminną jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 18a ustawy gminnej nie jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, a w konsekwencji komisja rewizyjna nie posiada uprawnień kontrolnych w stosunku do takiego podmiotu (spółki miejskiej).

W wyroku WSA w Olsztynie z 16 czerwca 2015 r., sygn. akt: II SA/OI 433/15, Sąd stwierdził, że "żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych do bezpośredniego ingerowania w działalność spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw."

Ponadto należy zauważyć, że bezpośrednia kontrola spółek odbywa się na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej oraz Kodeksie spółek handlowych i dokonywana jest przez stosowne organy spółek. Żadne z unormowań zawartych w tych regulacjach prawnych nie przewidują natomiast kontrolowania spółek przez organ stanowiący gminy.

Stanowisko takie należy uznać za dominujące również w doktrynie. W piśmiennictwie podkreśla się, że rada gminy nie posiada samodzielnej pozycji organu zwierzchniego w stosunku do spółek kapitałowych tworzonych lub współtworzonych przez gminę. Tym samym nie ma podstaw normatywnych do uznawania, że komisja rewizyjna rady gminy może w bezpośredni sposób kontrolować samą jednoosobową spółkę z wyłącznym udziałem gminy. Może to jedynie czynić pośrednio - poprzez kontrolę wójta, bądź swoich przedstawicieli w radzie nadzorczej (A. Cisek, Uprawnienia komisji rewizyjnej rady gminy do kontroli sp. z o.o., której jedynym udziałowcem jest gmina, NZS. 2003.1.6.). Podobnie Cezary Kociński stwierdza, że komisja rewizyjna rady gminy, która utworzyła spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, nie ma żadnych podstaw prawnych do dokonywania kontroli działalności takiej spółki (C. Kociński, Zakres uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej rady miejskiej, NZS. 2004.1.2). Tak samo wypowiada się J. Korczak w Zakres kontroli

rady gminy nad komunalnymi osobami prawnymi, NZS 2000/4/33.

Należy podnieść, że przy interpretacji powołanych przepisów należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Z zasady tej wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Takie stanowisko wielokrotnie prezentował Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie (zob. orzeczenie K. 5/86, U 6/87, K 1/89, U 3/92, K 11/93). Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99 OTK 2000/5/141).

Skoro komisja rewizyjna, tak jak rada gminy, ma kontrolować działalność jedynie wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych, to znaczy, że innych podmiotów, w tym spółek prawa handlowego kontrolować nie może.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada przepisem § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały naruszyła zasady kompetencji poprzez przekroczenie granic podmiotowych kontroli, do której upoważniona jest komisja rewizyjna (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r. sygn akt III SA/GI 472/19).

W świetle powyższego uchwałę Nr XXV/358/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Racibórz należy uznać za sprzeczną z prawem, co czyni wniesienie skargi w sprawie stwierdzenia jej nieważności we wskazanej części w pełni uzasadnionym i koniecznym.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Załączniki:

1. Uchwała Nr XXV/358/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Racibórz,
2. odpis upoważnienia.