URZĄD MIEJSKI w CHOJNICACH
Stary Rynek 1, 89-600 Chojnice
tel. centr. 52 397 18 00
fax 52 397 21 94

Chojnice, 18 stycznia 2020 r.

OPINIA

NA ZLECENIE:
Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chojnicach

W SPRAWIE:
zakresu kompetencji do kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej

PODSTAWA PRAWNA:
art. 18a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713 jt.)

STAN FAKTYCZYNY:
Przewodniczący Rady Miejskiej zwrócił się z pytaniem co do zakresu kompetencji Komisji Rewizyjnej co do kontroli Burmistrza Miasta Chojnice, w kwestiach dotyczących stanu zasobu mieszkaniowego spółki ZGM sp. z o.o. w Chojnicach, realizacji przez spółkę inwestycji, modernizacji i sytuacji finansowej spółki. Przewodniczący zadał tez pytanie, czy taka kontrola pozostaje w zakresie działania Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej ?

OPINIA:
W przedmiotowej sprawie wskazać należy, iż istotą funkcjonowania Komisji Rewizyjnej, zasady jej powoływania oraz kompetencje określa przede wszystkie art. 18a ustawy o samorządzie gminnym oraz stosowne zapisy statutu miasta oraz regulaminu funkcjonowania Komisji, stanowiące jedynie rozwinięcie unormowań ustawowych. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu Rada Miejska kontroluje działalność Burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych miasta. W tym celu powołuje Komisję Rewizyjną, nadto Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady miejskiej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi, a także zgodnie z art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wykonuje inne zadania zlecone przez Radę w zakresie kontroli.

Zgodnie z komentarzem do ustawy o samorządzie gminnym pod red. Bogdana Dolnickiego (Warszawa 2010) Komisja Rewizyjna może dokonywać czynności kontrolnych wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę i w trybie ustalonym przez Rade Miejską. Zakres jej uprawnień nie może wykraczać poza kompetencje Rady Miejskiej, nawet gdyby Rada upoważniła ją do działania w tym zakresie. Jak wynika bowiem z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kompetencje Komisji Rewizyjnej są pochodną kompetencji Rady Miejskiej. Tym samym zakres kompetencji przyznanych Komisji Rewizyjnej został w ustawie określony zarówno w sposób przedmiotowy jak i podmiotowy. Ustawa z jednej strony określa co jest przedmiotem działania Komisji (kontrola działalności wskazanych podmiotów, opiniowanie wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem do Rady Gminy w sprawie absolutorium),a z drugiej strony określa podmioty wobec których Komisja może działać – podmioty objęte kontrolą. W tym miejscu należy odnieść się do treści art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, iż o ile katalog przedmiotowy zadań Komisji Rewizyjnej pozostaje otwarty wobec użycia przez ustawodawcę określenia „inne zadania zlecone przez Radę w zakresie kontroli" o tyle katalog podmiotów podlegających

kontroli jest katalogiem zamkniętym. Zgodnie z wolą ustawodawcy kompetencje kontrolne Komisji Rewizyjnej zawężone są do ściśle wskazanych podmiotów – Burmistrza jako organu wykonawczego gminy, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy.

Konstrukcja przepisu uniemożliwia jakiekolwiek uzupełnienia czy rozszerzenia grupy kontrolowanych podmiotów. Rada Gminy nie może zatem, nawet w oparciu o art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, rozszerzyć grupy kontrolowanych podmiotów. Przepis ten bowiem może jedynie upoważnić Radę do rozszerzenia zadań Komisji Rewizyjnej w zakresie zmiany przedmiotu kontroli, a nie podmiotów kontrolowanych. Stosując argumentację *ad minori ad maius* należy stwierdzić, iż Rada nie może zlecić Komisji Rewizyjnej więcej kompetencji niż sama posiada.

Z wniosku Komisji Rewizyjnej co do planu kontroli wynika, iż zamierzać ona kontrolować działalność Burmistrza w zakresie stanu zasobu mieszkaniowego spółki ZGM sp. z o.o. w Chojnicach, realizacji przez spółkę inwestycji, modernizacji i sytuacji finansowej spółki. Jest to ewidentna próba obejścia obowiązującego prawa, albowiem sprowadza się ona do *de facto* kontroli spółki będącej podmiotem prawa handlowego. Zakres kontroli spółek prawa handlowego nie pozostaje w tożsamości z zakresem podmiotowym kontrolowanych podmiotów o których mowa w art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z całą mocą należy podkreślić, iż spółka prawa handlowego nie jest jednostką organizacyjną gminy w rozumieniu art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednostkami takimi są bowiem podmioty utworzone na podstawie art. 9 ust. 1 i art. 18 ust.2 pkt. 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa rozróżnia bowiem odrębne kompetencje rady gminy do tworzenia spółek oraz odrębne do tworzenia gminnych jednostek organizacyjnych. Zestawiając brzmienie art. 18 ust. 1 pkt. 9 lit. f oraz art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym należy stwierdzić, iż ustawa wyraźnie rozróżnia te podmioty, co oznacza, że ich podział jest rozłączny co powoduje, że spółki prawa handlowego pozostają poza zakresem kompetencji kontrolnych Komisji Rewizyjnej. Definicje jednostki organizacyjnej gminy obrazowo ujęto w wyroku WSA w Bydgoszczy z 8 stycznia 2009 r. sygn. akt II SA/Bd 878/08, w którym Sąd stwierdził że jednostka organizacyjna gminy, to taka jednostka, która spełnia warunek bycia częścią struktury organizacyjnej gminy jako zakład czy jednostka budżetowa. Za zakazem ingerowania w działalność spółek prawa handlowego będących wyłączną własności gminy wypowiedział się także WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 433/15.

Bezpośrednia kontrola spółek gminnych odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej oraz kodeksie spółek handlowych i odbywa się za pośrednictwem stosownych organów spółki. W myśl art. 10 a u.g.k. w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza, co do której funkcjonowania stosuje się przepisy kodeksu spółek handlowych, z wyjątkami wynikającymi z ustawy. Istotnym jest, iż zgodnie z art. 12 ust. 4 u.g.k. W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników pełnią organy wykonawcze tych jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnieniem tegoż organu jest powołanie Rady Nadzorczej , jako organu kontrolnego w spółce (art. 10a ust.5 u.g.k. przy zastosowaniu art. 215 k.s.h.). To właśnie Rada Nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Jej wyłącznym uprawnieniem jest także w przypadku spółki komunalnej powołanie i odwołanie zarządu spółki.

Żadne z uregulowań prawnych zawartych w wskazanych ustawach nie przewiduje kontroli spółki przez organ stanowiący gminy. W tym miejscu należy przywołać naczelną

zasadę prawa administracyjnego jaką jest zakaz domniemania kompetencji *ipso iure* normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania wykładni rozszerzającej oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, czy też wyrok TK z 28 czerwca 2000 r. K 25/99 (orzeczenia w sprawach: K 5/86, U 6/87, K 5/86, U 6/87, K 1/89, U 3/92, K 11/93).

Przyjęcie przez Komisję Rewizyjną, iż zamierza kontrolować Burmistrza w zakresie dotyczącym działalności spółki jest tym samym niedopuszczalne i niemożliwe prawnie do przeprowadzenia. Kontrola Burmistrza bowiem w zakresie dotyczącym spółki dotyczyć może jedynie kwestii dotyczących wykonywania uprawień właścicielskich jako udziałowca spółki przez Burmistrza, a więc dotyczących odbycia nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników, jak i zwyczajnego zgromadzenia wspólników, powołania rady nadzorczej, kontroli zarządczej wykonywanej przez Burmistrza w zakresie działalności spółki. Próbą obejścia kompetencji jest zatem kontrola burmistrza w zakresie dotyczących stricte działalności spółki. Z faktu, iż uprawnienia wspólnika , zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej, przysługują Burmistrzowi, wynika, iż kontrola Burmistrza może odbyć się jedynie w zakresie jego własnych uprawnień.

Reasumując, stoję na stanowisku, iż w uchwale Rady Miejskiej nie jest możliwe ujęcie tak sformułowanego planu kontroli, którego zakres przedmiotowy i podmiotowy wykracza poza kompetencje Rady. Kontrola stanu zasobów mieszkaniowych spółki, realizacja inwestycji, modernizacji i sytuacji finansowej spółki pozostaje w zakresie uprawnień kontrolnych Rady Nadzorczej, która sprawozdania z kontroli w tym zakresie może przedłożyć Burmistrzowi, działającemu jako zgromadzenie wspólników. Dopiero tak wypracowany dokument, może stać się przedmiotem analizy i oceny Komisji Rewizyjnej, po przedłożeniu go wspólnikowi.

/-/ r.pr. Robert Wajlonis
Dyrektor Generalny