

Kontrowersje w zakresie sprawowania kontroli nad spółkami prawa handlowego przez komisje rewizyjne jst

dr Grzegorz Leśniewicz,
Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Zgodnie z ustawami ustrojowymi samorządu terytorialnego sejmiki i rady są organami uchwałodawczo-kontrolnymi. Czynności kontrolne wykonywane w tym zakresie są przez komisje rewizyjne. Zgodnie z zapisami art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku (dalej usg.): „Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną”. Analogiczne zapisy znajdują się w ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Treść zapisów dotyczących kompetencji kontrolnych komisji rewizyjnych jest jednak tylko z pozoru jasna i klarowna. Bez wątplenia mają one prawo do kontrolowania działalności wójtów, burmistrzów i prezydentów, a także wykonawczych organów kolegialnych. Niemniej jednak zdefiniowanie pojęcia „gminnej jednostki organizacyjnej” nastrocza już wielu problemów podmiotom zajmującym się problematyką samorządową.

Zdarza się bowiem od wielu lat, iż odrębne zdanie na temat realizacji procesu i zakresu kontroli przez komisje rewizyjne mają organy wykonawcze jst, sejmiki i rady, wreszcie wojewodowie sprawujący nadzór nad legalnością działań samorządów. Stąd częstokroć zdarza się, iż spory te muszą być rozstrzygane przez sądy administracyjne. W ostatnim okresie zdarza się to relatywnie dość często. Co ciekawe - mamy do czynienia z różnymi rozstrzygnięciami dotyczącymi tej samej lub podobnej problematyki. Jako przykład warto przytoczyć wyroki wydane w okresie ostatnich kilkunastu miesięcy, w tym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, a także Naczelny Sąd Administracyjny.

Ze względu na fakt, iż najwięcej spółek prawa handlowego z udziałem jst funkcjonuje w gminach oraz biorąc pod uwagę treść ostatnich orzeczeń sądów administracyjnych w przed-

miotowej analizie warto skupić się na realizacji zadań przez komisje rewizyjne działające w gminach. Niemniej jednak wnioski w tym zakresie, praktycznie bez korekt przełożyć można na powiaty i województwa samorządowe. Natomiast u źródeł sporu o zakres kontroli realizowanych przez komisje rewizyjne leży definicja pojęcia „gminnej jednostki organizacyjnej”. W okresie ostatnich kilkunastu lat istniał poważny spór dotyczący istoty tego pojęcia. Według części wojewodów, realizujących zadania z zakresu nadzoru nad działalnością samorządu, pojęcie to należy odnosić jedynie do tych jednostek, które pozostają we wspólnej organizacji, tych które w całości finansowane są z budżetu gminy oraz wreszcie tych, które pozostają pod zwierzchnictwem organu wykonawczego gminy. Zgodnie z treścią tych poglądów gmina może wpływać na działalność spółki, w której występuje jako udziałowiec tylko na zasadach i w granicach określonych przez ustawę z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (dalej ksh). Zdaniem niektórych wojewodów przepisy ksh jasno określają rolę organów wewnętrznych działających w tych spółkach i nie ma tam miejsca dla działalności komisji rewizyjnych jst. Jednocześnie stoją na stanowisku, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym należy czytać literalnie, a art. 18a usg. nie daje możliwości realizacji kontroli spółek prawa handlowego przez komisje rewizyjne. Takiego uprawnienia nie można ich zdaniem bezpośrednio wywodzić ze statutów gmin, gdzie często tego typu zapisy onegdaj wprowadzano. Oczywiście należy przy tej okazji zastanowić się nad genezą sporu, skoro nadzór wojewodów sprawowany jest jedynie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Otóż podstawą do wdrożenia procedur nadzorczych działań jst stały się plany pracy (ewentualnie plany kontroli) komisji rewizyjnych, które rady przyjmują w formie uchwał. Stąd pojawiały się, rozstrzygnięcia nadzorcze, które były następnie przedmiotem sądowych sporów.

Przed wszystkim z kwestionowaniem uprawnień do realizacji kontroli spółek nie zgadzały się organy uchwałodawczo-kontrolne samorządów, a więc rady gmin i miast. Skargi składane na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów dały podstawę do pojawienia się orzecznictwa sądów administracyjnych. Pierwsze, cytowane zresztą do dziś, to wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Bydgoszczy z 8 stycznia 2009 r., II SA/Bd 878/08. Jego konkluzją było, iż pojęcie „gminnej jednostki organizacyjnej” obejmuje nie tylko jednostki organizacyjne gminy, ale także gminne osoby prawne - a więc spółki prawa handlowego z udziałem gmin. Do przedmiotowego wyroku opublikowano zresztą głosę A. Rzeteckiej—Gill., w której przedstawiono tezę, iż pojęcia „gminna jednostka organizacyjna” używane jest prawodawcą w ujęciach szerokim i wąskim. Zdaniem autora, jeśli w ramach danej jednostki organizacyjnej tekstu ustawy (np. ustępu) poza cytowanym wyżej pojęciem występuje także pojęcie „gminna osoba prawna” oznacza to użycie opisanego pojęcia w ujęciu wąskim - nieobejmującym „gminnych osób prawnych”. Natomiast jeśli termin „gminna jednostka organizacyjna” występuje samodzielnie wówczas mamy do czynienia z szerokim znaczeniem tego pojęcia - obejmującym także „gminne osoby prawne”¹. Tym samym użycie w treści art. 18a ust. 1 usg. pojęcia „gminnych jednostek organizacyjnych” w tym kontekście należy rozumieć szeroko, jako możliwość kontrolowania spółek prawa handlowego z udziałem gminy.

Do podobnej konkluzji doszedł w treści wyroku z dnia 28 listopada 2018 r. Wojewódzki Sad Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, II. SA/Go 779/18. Przywołując cytowane wcześniej orzeczenie WSA w Bydgoszczy, wskazał ponadto, iż za wyłączeniem spółek spod kontroli rady gminy nie przemawiają żadne argumenty celowościowe. Takiej kontroli, zdaniem sądu, wcale nie wyklucza też fakt działania w tych spółkach przewidzianych prawem wewnętrznym organów kontroli (rad nadzorczych czy komisji rewizyjnych). Istnienie tych organów nie wyłącza kontroli spółek przez komisję rewizyjną rady, choć może mieć wpływ na sposób i zakres realizacji tej kontroli. Za taką wykładnią przepisów, przemawia także zdaniem sądu to, że spółki z udziałem gmin tworzone są częstokroć w celu wykonywania zadań gminnych a przekazywanie tym spółkom zadań gmin nie może oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rad. Dodatkowo za taką interpretacją przepisów przemawia nowy przepis art. 24 ust. 2 usg., który pozwala radnym, jeśli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się informacje i materiały oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gmin-

nych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej². W kontekście cytowanego powyżej przepisu, jeśli radny ma prawo dostępu do materiałów i wstępu do pomieszczeń spółek, nie sposób kwestionować uprawnień komisji rewizyjnej do kontroli spółek. Przedmiotowy wyrok jest prawomocny. Wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2019 r. I OSK 657/19 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił bowiem skargę kasacyjną wywiedzioną od wyroku z 28 listopada 2018 r. Naczelny Sad Administracyjny podzielił stanowisko dotyczące znaczenia pojęcia „gminna jednostka organizacyjna” przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim. Wskazał ponadto, że spółki prawa handlowego, których właścicielem jest gmina mają charakter szczególny, ponieważ ich celem jest realizacja zadań gminy a nie przynoszenie zysku. Stąd przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym są przepisami szczególnymi w stosunku do ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z sądem niższej instancji, iż przekazanie zadań gminnych do spółki nie może w praktyce oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rad gmin³.

Biorąc powyższe orzeczenia pod uwagę wydawać by się mogło, iż kwestia możliwości realizacji kontroli spółek przez komisje rewizyjne została ostatecznie rozstrzygnięta. Niestety ten pogląd został podważony prawie w tym samym czasie. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., III SA/Gl 472/19 zawiera tezy przeciwstawne do wcześniej przedstawionych orzeczeń.

Sąd ten wyszedł od wykładni treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit f oraz h usg, który to wymienia czynności zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady gminy, w tym te dotyczące: „f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwijania i występowania z nich, (...) h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek”⁴. W ocenie sądu, taki zapis ustawowy świadczy o tym, iż pojęcia „spółki” i „jednostki organizacyjnej” są w stosunku do siebie pojęciami odrębnymi. Za taką interpretacją ustawy o samorządzie gminnym przemawia, zdaniem sądu, część wcześniejszego orzecznictwa w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r., II SA/Ol 433/15. Zgodnie z jego treścią „żaden przepis prawa

1 A. Rzetecka-Gill, *Głosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., II SA/Bd 878/08 (Lex 99925)*.

2 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 listopada 2018 roku, II SA/Go 779/18 (Lex nr 2592695).

3 Wyrok z dnia 29 sierpnia 2019 roku Naczelnego Sądu Administracyjnego, I OSK 657/19 (Lex nr 2716125).

4 art. 18 ust. 2 pkt 9 lit f oraz h ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95).

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 jej udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw⁵.

Analizując treść ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i podpierając się cytowanym wyżej orzeczeniem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wywiódł, iż biorąc pod uwagę fakt, że w ustawie o samorządzie gminnym dwie różne kategorie podmiotów („jednostki organizacyjne” i „spółki”) wymienione są rozłącznie, a rada gminy może realizować procedury kontrolne jedynie w stosunku do jednostek organizacyjnych, to kompetencje te nie obejmują już spółek i spółdzielni. Ponadto sąd uznał, iż komisja rewizyjna jest jedynie ciałem wewnętrznym rady gminy. Działa ona zatem tylko w takim zakresie, w jakim w kompetencje kontrolne została wyposażona rada gminy. Uprawnienia kontrolne komisji rewizyjnej są bowiem jedynie pochodną uprawnień rady gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił ponadto w uzasadnieniu do wyroku, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób literalny bez możliwości stosowania ich wykładni rozszerzającej⁶. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., III SA/GI 472/19 nie jest prawomocny. Skarga kasacyjna wywiedziona od niego nie została jeszcze rozpoznana. Niemniej jednak, co opisano powyżej, w dniu 29 sierpnia 2019 r., a więc w ponad miesiąc od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zapadł opisany wcześniej wyrok Naczelnego sądu Administracyjnego (I OSK 657/19). Ze względu na fakt, iż dotyczył on podobnej materii, przyszłe orzecznictwo NSA może zawierać podobną linię orzeczniczą.

Obok sądów administracyjnych, problematyka kontroli spółek wzbudza kontrowersje wśród autorów piśmiennictwa samorządowego. Większość z nich skłania się ku pogładowi, iż spółki te mogą być kontrolowane przez komisję rewizyjną jst⁷. Niemniej jednak zdarzają się także poglądy odrębne. Zostały one przedstawione w piśmiennictwie po ostatnim wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach⁸.

Kolejne orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie już wyraźną wskazówką w jakim kierunku idzie linia orzecznicza sądów w zakresie kontroli spółek prawa handlowego. Zdaniem autora będzie ona zmierzać w kierunku realizacji takowego nadzoru przez komisje rewizyjne. Świadczyć o tym mogą następujące przesłanki.

Po pierwsze dotychczasowe wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazują, iż kontrola spółek z udziałem gminy jest dopuszczalna w świetle przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Świadczy o tym treść wyroku z dnia 29 sierpnia 2019 r. I OSK 657/19. W Polsce nie działa co prawda model prawa precedensowego, niemniej jednak nie sposób uniknąć wpływu zapadłych wcześniej orzeczeń na kolejne rozstrzygnięcia. Miejmy zatem nadzieję, iż kolejny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego spowoduje ukształtowanie tzw. trwałej linii orzeczniczej w tym zakresie.

Po drugie - zadania komisji rewizyjnych w zakresie kontroli spółek zapisane zostały w części statutów jst. Zapisy te przez samorządowców są na co dzień realizowane od wielu lat. Wojewodowie realizując nadzór nad organami samorządu terytorialnego w tym zakresie, w pierwszej kolejności powinni dążyć do wyeliminowania takich zapisów ze statutów jst. Nawet jeśli funkcjonują one od wielu lat, to organy nadzoru zgodnie z treścią art. 93 ust. 1 usg. mają możliwość zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego. Stąd, aby działać konsekwentnie, wojewodowie w pierwszej kolejności powinni dążyć do wyeliminowania z obrotu prawnego statutów przewidujących czy wręcz nakazujących komisjom rewizyjnym realizację procedur kontrolnych w spółkach a dopiero w następnej kolejności wydawać rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące planów pracy (planów kontroli) komisji rewizyjnych przyjmowanych w formie uchwał rad gmin.

Po trzecie - ostatnie nowelizacje ustaw ustrojowych samorządu wskazują na tendencję rozszerzającą uprawnienia radnych. Zapis art. 24 ust. 2 usg., - który pozwala radnym, jeśli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, na uzyskiwanie informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się informacje i materiały oraz na wgląd w działalność spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych - obrazuje jasno przedmiotową tendencję. Powyższy zapis wprowadzony został w ostatnim czasie, to jest na podstawie art. 1 pkt 9) ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. 2018, poz. 130). W związku z faktem, iż przepis jest stosunkowo nowy i wszedł w życie wraz z rozpoczęciem kadencji 2018-2023 należy, zdaniem autora, traktować go jako wskazówkę do interpretacji zakresu uprawnień radnych. Skoro bowiem radni uzyskali szczególne uprawnienia to trud-

5 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 roku, II SA/OI 433/15 (Lex nr 1746545).

6 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 roku, III SA/GI 472/19 (Lex nr 2706447).

7 G. Syjut, *Kontrola komisji rewizyjnej w spółce z o.o. [w:] Wspólnota, 2007/46 oraz R. Skwarło, Spółka jest jednostką organizacyjną, Wspólnota 2006/19.*

8 *Komisja rewizyjna nie kontroluje spółki [w:] Kurier Prawny, Stały dodatek do Pisma Samorządu Terytorialnego Wspólnota, Wspólnota, nr 20/2019.*

no takich uprawnień pozbawiać komisję rewizyjną, w której zasiadają przecież ci sami radni.

Wszystkie, przytoczone wyżej argumenty, zdaniem autora pozwalają na przedstawienie opinii, że spółki z udziałem gmin mogą i powinny być kontrolowane przez komisje rewizyjne rad gmin. Wniosek ten należy rozszerzyć, wskazując iż podobnie i na tych samych zasadach możliwe jest prowadzenie kontroli spółek w powiatach i województwach samorządowych. Treść przepisów ustrojowych dotyczących tego zagadnienia jest we wszystkich ustawach samorządowych bardzo podobna.

Nie można jednak uniknąć konkluzji, iż ustawa o samorządzie gminnym i kolejno uchwalane ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa zdają się być aktami prawnymi stosunkowo niespójnymi. Po wielu latach ewolucji samorządu oraz kolejnych nowelizacjach ustaw ustrojowych wydaje się, iż nadszedł czas na dokonanie jasnych i klarownych zapisów, które z jednej strony pozwolą samorządom na sprawne działanie a z drugiej organom nadzoru umożliwią jasną ocenę zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez jst. Być może warto zarekomendować taką zmianę przy kolejnej nowelizacji ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i samorządzie województwa.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl