



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Pełnomocnik Rządu do spraw Współpracy
z Samorządem Terytorialnym

Sekretarz Stanu
Paweł Szefernaker

DAP-WSUST-0723-7/2020

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2020 r.

Pan

Aleksander Pocięj

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka, Praworządności
i Petycji

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 15 lipca 2020 r. (znak: BPS.DKS.KPCPP.0330.22.2020), w którym zawarta została prośba o przedstawienie opinii na temat treści zawartych w petycji w sprawie uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.) organ stanowiący, przy pomocy powołanej w tym celu komisji rewizyjnej, kontroluje działalność organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz zarządów powiatu i województwa) oraz samorządowych jednostek organizacyjnych (zarówno gminnych, powiatowych, jak również wojewódzkich), a w przypadku gminy także jej jednostek pomocniczych. Niezbędnym zatem będzie, dla ustalenia zakresu podmiotowego uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej, wyjaśnienie pojęcia jednostki organizacyjnej. Jednostka organizacyjna może być usytuowana w strukturze gminy, powiatu lub województwa (np. zakład budżetowy), bądź też posiadać osobowość prawną i pozostawać poza nią (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna). Zgodnie z poglądem prezentowanym przez orzecznictwo termin jednostka organizacyjna (w przypadku gminy – co też analogicznie można odnieść do powiatu i województwa) obejmuje gminne osoby prawne, gminne jednostki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne gminy (wyroki: Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II PK 189/05 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 878/08). Definicję powiatowych oraz wojewódzkich osób prawnych zawierają odpowiednio: ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa (znaczenie pojęcia gminnej osoby prawnej nie zostało przez prawodawcę wyjaśnione – ustawa

o samorządzie gminnym nie określa jej definicji). Na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, powiatowymi osobami prawnymi, poza powiatem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat. Tożsame rozumienie, odnoszące się do wojewódzkiej osoby prawnej, przewiduje art. 47 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Powyższe dodatkowo potwierdza, iż pojęcie samorządowych (powiatowych i wojewódzkich) jednostek organizacyjnych obejmuje powiatowe i wojewódzkie osoby prawne.

Jednostki organizacyjne razem z wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta oraz zarządem (powiatu, jak i województwa) tworzą sferę władzy wykonawczej jednostki samorządu terytorialnego, której celem istnienia jest przede wszystkim realizacja zadań odpowiednio: gminy, powiatu i województwa. Z kolei władza wykonawcza podlega kontroli organu stanowiącego – rady gminy, powiatu oraz sejmiku województwa. Uprawnienia kontrolne rady będą zatem obejmowały zarówno działalność organów władzy wykonawczej pochodzących, czy to z wyborów bezpośrednich (gmina) czy też pośrednich (powiat i województwo) oraz ustanowionych samorządowych jednostek organizacyjnych. Trudno bowiem pozbawiać organ stanowiący kontroli nad podmiotami, które zostały utworzone z jego woli (vide: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 lit. g ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 pkt 19 lit. e ustawy o samorządzie województwa).

Ponadto warto dodać, iż rozwiązania prawne w zakresie kontroli, przewidziane w ustawie z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, z późn. zm.) dotyczą kontroli wewnętrznej sprawowanej przez wspólników oraz przez radę nadzorczą, czy też komisję rewizyjną (lub oba te organy razem). Przepisy Kodeksu spółek handlowych nie wykluczają *expressis verbis* kontroli zewnętrznej, wykonywanej przez właściciela (jednostkę samorządu terytorialnego) za pośrednictwem wyspecjalizowanego organu – komisji rewizyjnej.

Samorządowe ustawy ustrojowe oraz akty prawne regulujące funkcjonowanie oraz strukturę spółek handlowych nie zawierają przepisów, które uniemożliwiłyby organom stanowiącym kontrolowanie – przy pomocy komisji rewizyjnych – działalności gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich spółek kapitałowych. Odrębną od powyższego kwestią pozostaje rozstrzygnięcie, którą spółkę prawa handlowego (o jakiej strukturze właścicielskiej udziałów lub akcji) można uznać za gminną jednostkę organizacyjną. W przypadku spółki, w której 100% udziałów lub akcji należy do danej jednostki samorządu terytorialnego, zakwalifikowanie takiego podmiotu, jako samorządowej jednostki organizacyjnej nie budzi wątpliwości. W sytuacji gdy gmina, powiat lub województwo nie jest jedynym udziałowcem lub akcjonariuszem w spółce, zaliczenie jej jako gminnej, powiatowej czy też wojewódzkiej jednostki organizacyjnej nie jest jednoznaczne i powoduje trudności (o czym świadczy rozbieżność poglądów w doktrynie tematu).

W obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego radni, w tym gminy uzyskali, na gruncie znowelizowanego art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, prawo do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych. Wyposażenie radnych w ww. uprawnienia nastąpiło w ramach przyznanego radzie gminy, na mocy art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statusu organu stanowiącego i kontrolnego. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, na mocy której został zmieniony m.in. przywołany art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, nie zmodyfikowała tego statusu, lecz w jego ramach przyznała radnym dodatkowe uprawnienia.

Reasumując w opinii MSWiA nie ma konieczności dokonywania korekt legislacyjnych w ustawie o samorządzie gminnym w celu przyznania komisji rewizyjnej kompetencji do kontrolowania spółek z wyłącznym udziałem gminy, ponieważ uprawnienie takie przysługuje komisji na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Natomiast ewentualne wątpliwości, co do sposobu korzystania z instrumentów kontrolnych zarówno przez komisję rewizyjną, jak i przez poszczególnych radnych powinny być wyjaśniane pomiędzy daną spółką gminną (samorządową) a właścicielem (jednostką samorządu terytorialnego).

Z poważaniem

Sekretarz Stanu w MSWiA

Paweł Szefernaker

podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym