

OPINIA PRAWNA

**do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa
w sprawie powołania Komisji Rady Miasta Krakowa do spraw zbadania wydatków
Gminy Miejskiej Kraków i spółki Kraków 5020 w zakresie działalności spółki i
Prezydenta Miasta Krakowa
/projekt Grupy Radnych – druk nr 3022/.**

1. Do projektu zgłaszam następujące uwagi natury formalnoprawnej.
2. W podstawie prawnej projektu uchwały należałoby wskazać publikator w którym ukazał się tekst jednolity ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny z kolejnymi zmianami to jest : „ (Dz.U z 2022 poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)”.
3. Paragraf 3 projektu uchwały wymaga uzupełnienia poprzez wskazanie imion i nazwisk radnych, którzy będą w składzie Komisji.

Z przywołanej podstawy prawnej projektu uchwały to jest § 47 ust. 1 i 2 Statutu Miasta Krakowa wynika, iż intencją projektodawców jest powołanie komisji stałej.

Zgodnie z § 47 ust. 5 **komisje stałe** liczą co najmniej 5 radnych.

Co do zasady w celu wykonywania określonych zadań Rada działając na podstawie § 49 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa może powoływać również **komisje doraźne**, które ulegają rozwiązaniu po wykonaniu zadania dla którego komisja została powołana lub w terminie określonym w uchwale o jej utworzeniu.

Mając powyższe na względzie, z uwagi na charakter i zadania komisji określone w opiniowanym projekcie uchwały poddaję pod rozagę projektodawcy rozważenie powołania w miejsce komisji stałej komisji doraźnej.

Wymagałoby to stosownych korekt w przedmiotowym projekcie uchwały.

4. Należy podnieść, iż ustawodawca powierzył zgodnie z art. 18a ustawy z dnia marca 1990 r. o samorządzie gminnym kontrole działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy komisji rewizyjnej.

Niemniej w myśl art. 18a ust. 4 przywołanej ustawy uprawnienie komisji rewizyjnej do wykonywania innych zadań zleconych przez radę w zakresie kontroli nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Podkreślenia wymaga, iż katalog kontrolowanych podmiotów jest zamknięty. Są to: wójt, gminne jednostki organizacyjne tworzone na podstawie art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz jednostki pomocnicze gminy.

Rada gminy nie posiada możliwości uzupełniania, czy rozszerzania grupy podmiotów kontrolowanych. W orzecznictwie pojawia się szereg rozbieżności dotyczących możliwości kontrolowania przez radę gminy za pośrednictwem komisji spółek prawa handlowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 lipca 2019 r. sygn. III SA/GI 472/19 stwierdził, 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.

Kontrolowanie przez radę gminę, a tym samym przez komisję rewizyjną spółek prawa handlowego, nawet tych utworzonych przez gminę, jest więc zdaniem sądu niezgodne z prawem.

Odmienne stanowisko zajął jednak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 657/19.

Sąd orzekł, iż spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania (utworzenia) jest realizacja określonych zadań gminy (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym.), a nie przynoszenie zysku.

Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych.

To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku do wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania.

Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu "gminnych jednostek organizacyjnych", pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje: *„Należy zacząć od stwierdzenia, że Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela stanowisko i jego uzasadnienie co do znaczenia pojęcia "gminna jednostka organizacyjna", użytego w art. 18a ust. 1 u.s.g. Dodatkowo skład orzekający w niniejszej sprawie pragnie podkreślić, że za wykładnią przyjmującą, że w tym przepisie pojęcie to występuje w znaczeniu szerszym przemawia dyrektywa 7 wykładni językowej, zgodnie z którą znaczenie zwrotów powstałych przez połączenie zwrotów prostych należy ustalać zgodnie z regułami syntaktycznymi języka, do którego interpretowana norma należy - por. J. Wróblewski (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979, s. 400. Jeżeli więc, pojęcie "gminna jednostka organizacyjna" występuje w ustawie o samorządzie gminnym w dwóch znaczeniach: szerszym i węższym, i jeżeli w konkretnym przepisie pojęcie to występuje bez bliższego dookreślenia, to reguły syntaktyczne języka polskiego nakazują przyjąć, że występuje ono w szerszym znaczeniu. Należy też przypomnieć, że spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania (utworzenia) jest realizacja określonych zadań gminy (art. 9 ust. 1 u.s.g.), a nie przynoszenie zysku. Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych.*

To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania (zob. art. 6 i 7 u.s.g.).

Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu "gminnych jednostek organizacyjnych", pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną.

Błędny jest również zarzut naruszenia art. 15 w zw. z art. 1 pkt 9 ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. 2018.130) przez błędne zastosowanie w sprawie art. 24 ust. 2 u.s.g., ponieważ - wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnie - tego ostatniego przepisu Sąd I instancji nie zastosował w niniejszej sprawie, a jedynie użył postanowień zawartych w tym przepisie jako argumentu z zakresu wykładni systemowej, uzasadniającego twierdzenie, że w pojęciu "gminna jednostka organizacyjna", użytym w art. 18a ust. 1 u.s.g, mieszczą się spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, których jedynym udziałowcem jest gmina. Wreszcie, nie można podzielić zarzutu naruszenia art. 24 ust. 2 u.s.g. przez jego błędną wykładnię, ponieważ w zastosowanej przez Sąd I instancji argumentacji z zakresu wykładni systemowej (Skoro radny może podejmować czynności kontrolne w odniesieniu do tego rodzaju podmiotów, nie sposób kwestionować - stosując wykładnię systemową - uprawnień kontrolnych samej rady gminy, która z punktu widzenia ustrojowego jest nie tylko organem stanowiącym, ale również kontrolnym.) nie można zarzucić błędów logicznych. Jest to klasyczne rozumowanie a minori ad maius."

5. Wątpliwości natury prawnej budzi w ocenie opiniującego kontrola (bezpośrednia) Wydziału Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta Krakowa przewidziana w przedmiocie działania komisji.

Podmiotem (organem) kontrolowanym jest wójt (prezydent).

W myśl art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wójt (prezydent) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem.

W tym stanie rzeczy zasadnym wydaje się przyjęcie, iż formalnie kontrola dotyczy wójta (prezydenta), chociaż faktycznie kontrolowane mogą być komórki organizacyjne urzędu gminy.

Podobna uwaga dotyczy kontroli pozostałych podmiotów wymienionych w treści projektu uchwały.

Zasadnym jest aby w przypadku przyjęcia przez Radę Miasta Krakowa przedmiotowego projektu uchwały powołana Komisja wypracowała stosowną formułę, procedurę kontroli, uzyskiwania informacji, dokumentów przy uwzględnieniu podstawowej roli, którą w tym przypadku pełni Prezydent Miasta Krakowa.

2. Tryb podjęcia uchwały – jedno czytanie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa- tekst jednolity: Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2019 roku poz. 7074)

3. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.

RADCA PRAWNY
Janusza
Piotr Łanoszka
Kr-1229

Otrzymują:

- **Kancelaria Rady Miasta Krakowa,**
- a.a.