



WOJEWODA OPOLSKI

Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle
KANCELARIA OGÓLNA 2 ep.

Wpl. dn. 19-08-2024
Złożone osobiście
Podpis: [signature] Ilość zał. -6-
Nr ewidencyjny: DRM [signature]

Opole, dnia 14 sierpnia 2024 r.
PN.III.4131.5.8.2024.JP

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny w Opolu**
ul. Kośnego 70
45-372 Opole

za pośrednictwem

**Rady Miasta Kędzierzyn-
Koźle**
ul. Piramowicza 32,
47-200 Kędzierzyn-Koźle

Skarżący: Wojewoda Opolski, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole, REGON OUW:
000514325

Strona przeciwna: Gmina Kędzierzyn-Koźle, ul. Piramowicza 32, 47-200
Kędzierzyn-Koźle

Skarga

na uchwałę Nr II/25/24 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle zmieniającą uchwałę
w sprawie przyjęcia planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Kędzierzyn-
Koźle na rok 2024

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.g.,

wnoszę o

stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/25/24 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia
28 maja 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia planu pracy Komisji
Rewizyjnej Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle na rok 2024 w części obejmującej fragment

załącznika dotyczący planowanych kontroli w listopadzie 2024 r., tj. słów: „1. Kontrola działalności KKPP w latach 2020 – 2023” – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle uchwałą nr LXVI/767/23 przyjęła plan pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle na rok 2024, który stanowił załącznik do tego aktu. Plan ten obejmował okres od stycznia do kwietnia 2024 r. Uchwałą nr II/25/24 z dnia 28 maja 2024 r. organ stanowiący gminy nadał nowe brzmienie ww. załącznikowi. W planie pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle uwzględniono kolejne miesiące. Zaplanowano m. in., że w listopadzie 2024 r. zostanie przeprowadzona „Kontrola działalności KKPP w latach 2020 – 2023”. W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że skrót KKPP oznacza Kędzierzyńsko-Kozielski Park Przemysłowy Sp. z o.o., tj. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem Gminy Kędzierzyn-Koźle (nr KRS: 0000004619). Z rejestru przedsiębiorców KRS wynika, że Gmina Kędzierzyn-Koźle nie jest jedynym współnikiem, tj. nie posiada całości udziałów spółki.

Uchwała nr II/25/24 wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 czerwca 2024 r. Organ nadzoru nie wydał wobec tego aktu rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie określonym w art. 91 ust. 1 u.s.g.

W ocenie Skarżącego Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle, podejmując uchwałę nr II/25/24, w istotny sposób naruszyła art. 18a ust. 1 u.s.g.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g. 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). Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy (ust. 5).

Z powyższego wynika, że komisja rewizyjna jest aparatem pomocniczym rady, za pomocą którego sprawuje ona swoją funkcję kontrolną. Komisja rewizyjna – pomimo wykonywania funkcji kontrolnych „z ramienia” rady – nie jest jednak organem kontroli gminy, ale podmiotem wtórnym wobec rady, jej podporządkowanym i działającym na jej użytek. Komisja rewizyjna nie działa zatem samodzielnie. Może

dokonywać czynności kontrolnych wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę i w trybie ustalonym przez radę. Należy przy tym podkreślić, że zakres jej uprawnień nie może wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w takim zakresie. Jak bowiem wynika z art. 18a ust. 1 u.s.g. kompetencje komisji rewizyjnej są pochodną kompetencji rady gminy.

Analizując zakres uprawnień przyznanych komisji rewizyjnej, należy stwierdzić, że został on w ustawie określony w sposób przedmiotowy i podmiotowy. Przepis art. 18a u.s.g. 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). Katalog tych podmiotów jest zamknięty. Zgodnie z wolą ustawodawcy kompetencje kontrolne komisji rewizyjnej sprowadzają się do ściśle wskazanych podmiotów, tj. wójta, jako organu wykonawczego gminy; jednostek pomocniczych gminy, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.s.g. oraz gminnych jednostek organizacyjnych, tworzonych na podstawie art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. oraz na podstawie przepisów szczególnych (por. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18a). Kategoryczna konstrukcja przepisu nie pozostawia przy tym możliwości jakiegokolwiek uzupełniania czy rozszerzania powyższej grupy podmiotów. Skoro rada gminy, stosownie do art. 18a ust. 1 u.s.g., może kontrolować jedynie wskazane w tym przepisie podmioty, to nie może zlecać komisji rewizyjnej kontrolowania podmiotów w tym przepisie niewymienionych. Nie może przecież przekazać więcej uprawnień, aniżeli sama posiada. Tymczasem Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle w kwestionowanej uchwale wprowadziła możliwość kontrolowania przez komisję rewizyjną spółki prawa handlowego, która nie jest objęta zakresem podmiotowym z art. 18a ust. 1 u.s.g. Choć można spotkać odmienne stanowisko, to Skarżący podziela pogląd wyrażony w doktrynie, zgodnie z którym spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie – nie będąc gminnymi jednostkami organizacyjnymi – mają charakter samodzielny, działają na własny rachunek, posiadają osobowość prawną, a ich kontrola przez komisję rewizyjną jest niemożliwa lub poważnie ograniczona (por.

P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 210-211).

Dokonując analizy art. 18a ust. 1 u.s.g. należy uwzględnić wykładnię systemową wewnętrzną i zewnętrzną. W tym zakresie istotne znaczenia ma art. 15 ust. 1 u.s.g., który statuuje radę jako organ stanowiący i kontrolny gminy (a nie podmiotów zewnętrznych, powiązanych w jakikolwiek sposób z daną jednostką) – co można odczytywać jako dopuszczenie kontroli wszystkich działań realizowanych i dokonywanych wyłącznie przez organy gminy. Co więcej, spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (zwanych dalej również: JST) – jako odrębne podmioty gospodarcze – tworzą własne organy nadzoru. Zgodnie z art. 10a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza, a do rad tych stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, zwanej dalej ksh), z zastrzeżeniem przepisów ustawy. Przepis art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wprowadza obowiązek powołania rady nadzorczej w każdej spółce z udziałem JST. Bez znaczenia jest wielkość zaangażowania kapitałowego danej jednostki, jak i liczba wspólników (C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 10a). W spółkach z udziałem JST rada nadzorcza jest więc organem obligatoryjnym. Zakres jej zadań obejmuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Szczegółowe obowiązki rady nadzorczej określa art. 219 ksh oraz umowa spółki (art. 220 ksh).

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że funkcjonowanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością regulują przepisy ksh – a skoro tak, to w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie art. 212 § 1 tej ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu. Prawa i obowiązki wspólnika w spółce z o.o. z udziałem danej JST wykonuje jej organ wykonawczy (a nie stanowiący). Do niego bowiem, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., należy gospodarowanie mieniem komunalnym. To z kolei oznacza, że komisja rewizyjna może kontrolować spółkę z udziałem JST, ale

wyłącznie pośrednio, poprzez kontrolę organu wykonawczego – jako podmiotu właściwego do wykonywania uprawnień właścicielskich.

Oczywiście sytuacja nie jest jednoznaczna w przypadku spółek prawa handlowego, w których dana gmina jest jedynym udziałowcem. Wydaje się jednak, że w takim przypadku dopuszczalne byłoby objęcie kontrolą komisji rewizyjnej działania tej spółki. Takie stanowisko zaprezentowane jest zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych (D. Czesyk, *Pozycja ustrojowa oraz kompetencje komisji rewizyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów [w:] Samorząd Terytorialny*, nr 11/2016, s. 77, wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 657/19). Różnicowanie podmiotów w omawianym zakresie jest, w ocenie Skarżącego, uzasadnione szczególnym charakterem spółki ze 100% udziałem JST – podstawowym celem jej powołania jest realizacja zadań gminy, a nie osiągnięcie zysku, a właścicielem wszystkich udziałów jest ta gmina. Wówczas kontrolę nad spółką należałoby traktować jako kontrolę nad działalnością gminną. Takiego wniosku nie można rozciągnąć na przypadki, gdy udziały w spółce posiadają również inne, niezależne od gminy podmioty, wobec których komisji rewizyjnej nie przysługuje już prawo kontroli. Przyjęcie, że komisja rewizyjna może kontrolować spółki z udziałem JST powodowałoby, że komisja ta kontroluje nie tylko realizację zadań samorządowych, ale również inne podmioty.

Z informacji zawartych w Rejestrze Przedsiębiorców KRS wynika, że współnikami Kędzierzyńsko-Kozielskiego Parku Przemysłowego Sp. z o.o. (nr KRS: 0000004619) są: Gmina Kędzierzyn-Koźle oraz Grupa Azoty Zakłady Azotowe Kędzierzyn S.A. Na stronie internetowej spółki (<https://kkpp.pl/kkpp-i-region/kkpp/udzialowcy/>) wskazano, że jej udziałowcem jest również JPM Holding S.A. (posiadająca 1,47% udziałów i z tego względu – na podstawie art. 38 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 979) – nieujawniona w Rejestrze Przedsiębiorców). Gmina Kędzierzyn-Koźle nie jest zatem jedynym współnikiem, tj. nie posiada całości udziałów spółki.

Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle nie posiada kompetencji kontrolowania przez komisję rewizyjną wskazanej spółki prawa handlowego. Kędzierzyńsko-Kozielski Park Przemysłowy Sp. z o.o. nie może być uznany za jednostkę organizacyjną Gminy Kędzierzyn-Koźle w rozumieniu

art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W tym przypadku Rada Miasta może kontrolować spółkę wyłącznie pośrednio, tj. poprzez kontrolę Prezydent Miasta wykonującej uprawnienia właścicielskie.

Końcowo odnotować trzeba, że kompetencji kontrolnych komisji rewizyjnej nie można utożsamiać z uprawnieniami informacyjnymi radnego. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.g. w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Czym innym jest jednak indywidualne uprawnienie informacyjne radnego, a czym innym działalność kontrolna organu stanowiącego, realizowana przez komisję rewizyjną, której zasady i tryb działania określa statut danej JST. Prawa wglądu do dokumentów czy pozyskiwania informacji przez radnych – które ma służyć wyłącznie wykonywaniu mandatu – nie można bowiem zrównać z czynnościami kontrolnymi, szczegółowo określonymi w dziale V Statutu Miasta Kędzierzyn-Koźle, przyjętego uchwałą Nr XXIII/301/12 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 28 czerwca 2012 r. (tj. Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2024 r. poz. 1013).

Nawet gdyby uznać, że art. 24 ust. 2 ma wpływ na określanie kompetencji organu stanowiącego gminy (w tym komisji rewizyjnej), to wskazać trzeba, że uprawnienia wynikające z tego przepisu nie mają charakteru absolutnego. Podstawą skorzystania z ww. uprawnień jest wyłącznie konieczność realizowania mandatu radnego. Skoro tak, to radny może skorzystać z przysługujących mu uprawnień informacyjno-kontrolnych tylko i wyłącznie w zakresie mieszczącym się w obszarze zadań i kompetencji rady gminy (P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 253). W takim przypadku należy uznać, że nawet w sytuacji, gdy radny może – w wykonywaniu swojego mandatu – uzyskiwać informacje lub mieć wgląd w działalność spółek z udziałem JST – to tylko w zakresie działalności danej jednostki a nie innych, zewnętrznych podmiotów. Trzeba też mieć na uwadze, że analizowane uprawnienie radnego jest ograniczone przepisami

o tajemnicy prawnie chronionej – a do takiej zalicza się przecież tajemnicę przedsiębiorstwa.

Podsumowując – w ocenie Skarżącego komisja rewizyjna Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle nie posiada kompetencji kontrolnych wobec spółki, w której Miasto nie jest jedynym udziałowcem. W konsekwencji brak jest podstaw do tego, by w planie działania tej komisji uwzględniać kontrolę spółki z udziałem gminy, tj. Kędzierzyńsko-Kozielskiego Parku Przemysłowego Sp. z o.o. (w której udziałowcami są również: Grupa Azoty Zakłady Azotowe Kędzierzyn S.A. oraz JPM Holding S.A.). W tym zakresie kontrolą można co najwyżej objąć działalność gminy – tj. działalność organu wykonawczego wykonującego w spółce uprawnienia właścicielskie.

Mając na uwadze powyższe, wobec istotnego naruszenia art. 18a ust. 1 u.s.g., wnoszę jak na wstępie.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru


Joanna Sochanbińska
.....
Dyrektor

Wydział Prawny i Nadzoru

Załączniki:

1. odpis skargi wraz załącznikami;
2. uchwała nr LXVI/767/23;
3. uchwała nr II/25/24;
4. skan pisma Przewodniczącego Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle;
5. Informacja odpowiadająca odpisowi aktualnemu z rejestru przedsiębiorców;
6. upoważnienie.