

Sopot, 19.08.2025r.

Pr. 074.55.2025r.

OPINIA

Dotycząca dodania do planu kontroli Komisji rewizyjnej na 2025r punktu 11 tj. :, kontrola działalności spółki Hipodrom sp. z o.o.”

Stan faktyczny:

Do Wydziału Prawnego został skierowany wniosek o zaopiniowanie projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie zatwierdzenia rocznego planu kontroli Komisji Rewizyjnej na rok 2025r. W zaktualizowanym planie kontroli na rok 2025 dodano zapis dot. kontroli działalności spółki Hipodrom sp. z o.o.

W zakresie dodania w planie kontroli zapisu w przedmiocie :, kontrola działalności spółki Hipodrom sp. z o.o.” podaję jak niżej.

Ze stanowiska Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 3 czerwca 2025r. wynika, iż Gmina Miasta Sopotu, jest jedynym wspólnikiem Spółki Hipodrom sp. z o.o. i wykonuje przysługujące jej uprawnienia właścicielskie w tym prawo nadzoru właścicielskiego zgodnie z postanowieniami umowy oraz wytycznymi z Zarządzenia Nr 2415/2024 Pełniącej funkcję Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr 1337/2022 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 24 lutego 2022 r., dotyczącego zasad wykonywania nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Gminy Miasta Sopotu, obowiązków kandydatów na członków rad nadzorczych oraz wytycznych dla rad nadzorczych tych spółek.

Spółka Hipodrom Sopot Sp. z o.o. znajduje się pod stałym nadzorem właściwego organu, jakim jest Rada Nadzorcza, która realizuje swoje zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeksu spółek handlowych, ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, umową spółki oraz dobrymi praktykami w zakresie ładu korporacyjnego. Rada Nadzorcza na bieżąco monitoruje sytuację finansową i operacyjną Spółki, opiniuje decyzje zarządcze oraz ocenia sposób realizacji przyjętych celów strategicznych. Na podstawie

dokumentacji i sprawozdań przedstawianych przez Zarząd, Rada Nadzorcza potwierdziła, że Spółka dopełniła i nadal spełnia wszystkie obowiązki wynikające z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, w tym w zakresie prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, terminowego sporządzania sprawozdania finansowego, jego badania przez biegłego rewidenta oraz przekazania go właściwym organom, zgodnie z przepisami prawa.

Rada Miasta Sopotu chce podjąć uchwałę w sprawie zatwierdzenia rocznego planu kontroli Komisji rewizyjnej na 2025 rok dodając do planu punkt 11 uwzględniającym w planie prac Komisji :,, kontrolę działalności spółki Hipodrom sp. z o.o.”

Stan prawny:

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym : dalej u.s.g., rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Odpowiedź na pytanie o możliwość kontroli spółki komunalnej przez radę gminy (a w jej imieniu przez komisję rewizyjną) wymaga ustalenia czy spółki te są "gminnymi jednostkami organizacyjnymi" w rozumieniu powyższego przepisu. Co do tej kwestii istnieje spór zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie. Dlatego odpowiedź na pytanie wymaga zastrzeżenia, że nie ma jednoznacznie ukształtowanego poglądu w kwestii stanowiącej istotę zapytania.

- I. Ponizej wskazuję, na argumenty, które przemawiają za tym, iż Komisja Rewizyjna nie ma uprawnień do kontroli działalności spółki Hipodrom sp. z o.o.

Jak wynika z komentarzy do ustawy o samorządzie gminnym : Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Do jej zadań należy zatem także kontrola pracy wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych. Dla sprawnego realizowania funkcji kontrolnej rada powołuje komisję rewizyjną. Jednak komisja rewizyjna (co należy wyraźnie podkreślić) **nie jest organem kontrolnym gminy**, a jedynie aparatem pomocniczym (wewnętrznym) rady gminy, za którego pomocą rada wykonuje swoją funkcję kontrolną. Innymi słowy, komisja rewizyjna, dokonując czynności kontrolnych, nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać te czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonych przez radę, i przedstawia radzie wyniki kontroli wraz ze stosownymi wnioskami . Rozstrzygnięcie w sprawie objętej kontrolą należy wyłącznie do rady gminy. (patrz . Komentarz : Dolnicki Bogdan, 1 luty 2021)

Komisja rewizyjna jako organ kolegialny podejmuje swoje rozstrzygnięcia w formie uchwał. Bez względu zatem na przedmiot rozstrzygnięcia, czy będzie to wniosek, stanowisko, opinia, czy rezultat podjętych czynności kontrolnych, komisja rewizyjna musi w tej sprawie podjąć uchwałę na ogólnych zasadach, a więc zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy jej statutowego składu. Inne zasady głosowania musiałyby wynikać wyłącznie z ustawy szczególnej.

Z piśmiennictwa wg **Kociński Cezary, tytł: Dopuszczalność przeprowadzenia kontroli Ośrodka Sportu i Rekreacji w Likwidacji sp. z o.o. przez komisję rewizyjną rady miejskiej**

NZS 2011/3/37 - artykuł | notka bibliograficzna, wynika, iż :

1., „Pojęcie „gminne jednostki organizacyjne”, o którym mowa w art. 18a ust. 1 ustawy [z 1990 r. o samorządzie gminnym], będzie dotyczyło wyłącznie tych jednostek organizacyjnych, które zostały utworzone przez konkretną gminę i nie posiadają osobowości prawnej, a więc są w pełni podległe władztwu organizacyjnemu, służbowemu i osobowemu organów gminy. Ponadto pojęcie gminne jednostki organizacyjne będzie obejmowało takie jednostki organizacyjne utworzone przez gminę, które posiadają osobowość prawną, a gmina posiada w nich pełnię władztwa właścicielskiego, o ile z przepisów prawa wynika szczególne uprawnienie publicznoprawne lub obowiązek do przeprowadzania kontroli przez organ stanowiący gminy.

2. Kompetencje do kontrolowania gminnych osób prawnych komisja rewizyjna może ewentualnie wyprowadzić wyłącznie z przepisów szczególnych, wobec których art. 18a [ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym] jest *lex generalis*.

3. Ze względu na samodzielność spółek gminnych, wyczerpującą regulację ich sytuacji prawnej przez Kodeks spółek handlowych, gmina nie jest upoważniona do korzystania wobec swej spółki gminnej z kompetencji publicznoprawnych, realizowanych przez komisję rewizyjną w imieniu rady gminy. Gmina powinna wykorzystać swe uprawnienia właścicielskie akcjonariusza bądź udziałowca spółki.

Wg tego samego autora w tytule artykułu podobnie : **Uprawnienia radnego do wglądu w treść umów handlowych, których stroną jest spółka z o.o., w której gmina posiada większość udziałów**

NZS 2010/3/45 - artykuł | notka bibliograficzna

1. Pojęcie „gminne jednostki organizacyjne”, o jakim mowa w art. 18a ust. 1 ustawy [z 1990 r. o samorządzie gminnym] będzie [.] dotyczyło wyłącznie tych jednostek organizacyjnych, które

zostały utworzone przez konkretną gminę, nie posiadają osobowości prawnej, są podległe władztwu organizacyjnemu, służbowemu i osobowemu organów gminy. Pojęcie "gminne jednostki organizacyjne" obejmuje jednostki organizacyjne utworzone przez gminę, posiadające osobowość prawną, w których gmina posiada pełnię władztwa właścicielskiego (100 % udziałów lub akcji), o ile z przepisów prawa nie wynika uprawnienie kontrolne dla innych podmiotów (wewnętrznych).

2. Analizując z punktu widzenia prawa handlowego zakres uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej rady gminy, która utworzyła lub współtworzyła spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, należy stwierdzić, że nie dają one żadnych podstaw prawnych do dokonywania kontroli działalności takiej spółki. W związku z powyższym należy stwierdzić, że radni mogą uzyskiwać wgląd w różnego rodzaju dokumenty gminnych jednostek organizacyjnych wyłącznie wtedy, gdy biorą udział w czynnościach kontrolnych zleconych przez organ stanowiący w trybie i na zasadach prawem określonym. Takich czynności nie sposób legalnie wykonywać względem spółek prawa handlowego, w których gmina jest jednym z udziałowców czy akcjonariuszy."

Istotę komisji rewizyjnej, zasady jej powoływania, funkcjonowania oraz kompetencje określa przede wszystkim art. 18a ustawy o samorządzie gminnym. Komisja Rewizyjna jest aparatem pomocniczym rady, za pomocą którego rada ta sprawuje swoją funkcję kontrolną. Pomimo wykonywanych funkcji kontrolnych z ramienia rady, nie jest ona jednak organem kontroli gminy jako takim, ale podmiotem wtórnym wobec rady, jej podporządkowanym i działającym na jej użytek. Będąc jedynie "organem" wewnętrznym rady, komisja rewizyjna nie działa samodzielnie. Może dokonywać czynności kontrolnych wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę i w trybie ustalonym przez radę. Zakres jej uprawnień nie może z kolei wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w tym zakresie. Jak wynika bowiem z przepisu art. 18a ust. 1 u.s.g., kompetencje komisji rewizyjnej są pochodną kompetencji rady gminy.

Jednym z pierwszych wyroków dotyczących stosunków pomiędzy organami gminy a spółką komunalną jest wyrok WSA w Olsztynie z 16.6.2015 r. (II SA/Ol 433/15, Legalis): „Żaden przepis prawa 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 udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw”.

Wyrok ten stał się podstawą linii orzeczniczej prezentowanej przez WSA w Gliwicach odmawiającej komisji rewizyjnej rady gminy prawa do prowadzenia kontroli w spółce komunalnej, przywołać trzeba dwa wyroki tego sądu:

1) z 2 7.2019 r. (III SA/GI 472/19, **Legalis- orzeczenie prawomocne**): „Komisja rewizyjna jest ciałem wewnętrznym rady, przy pomocy którego wykonuje ona swą funkcję kontrolną i działającym tylko w takim zakresie, w jakim ustawa powierzyła zadania kontrolne samej radzie, gdyż kompetencje komisji rewizyjnej są pochodną uprawnień samej rady. Rada gminy została wyposażona przez ustawodawcę tylko w kompetencję do kontroli jednostek organizacyjnych i kompetencje te nie obejmują kontroli spółek ani spółdzielni”;

2) z 25.11.2021 r. (III SA/GI 635/21, **Legalis- wyrok prawomocny**): „Stosownie do art. 18a ust. 1 SamGminU rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Z powyższego wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, że w sytuacji, gdy te dwie kategorie podmiotów są rozłączne, a rada gminy została wyposażona przez ustawodawcę tylko w kompetencję do kontroli jednostek organizacyjnych, to kompetencje te nie obejmują kontroli spółek ani spółdzielni. Konkluzja taka wynika nie tylko z zasady wnioskowania a contrario, ale także z zasady kompetencji. Po drugie, komisja rewizyjna jest ciałem wewnętrznym rady, przy pomocy którego wykonuje ona swą funkcję kontrolną i działającym tylko w takim zakresie, w jakim ustawa powierzyła zadania kontrolne samej radzie, gdyż kompetencje komisji rewizyjnej są pochodną uprawnień samej rady”.

W podobnym duchu wypowiedział się WSA w Lublinie w wyroku z 19 12.2019 r. (III SA/Lu 558/19, **Legalis- orzeczenie prawomocne**), stwierdzając brak uprawnienia rady do zobowiązania organu wykonawczego (prezydenta miasta) do przeprowadzenia audytu spółki komunalnej.

Podobnie Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 lutego 2022 r. III SA/Kr 921/21:., Przepisy u.s.g. nie przyznają komisji rewizyjnej uprawnień nadzorczych. Kontrola sprowadza się bowiem do czynności sprawdzających, podjętych dla ustalenia zgodności działania podmiotu kontrolowanego z określonym wymaganym kryterium oraz sformułowania na tej podstawie ocen i wniosków. Kontrola jest zatem zespołem czynności materialno-technicznych. Powyższe oznacza, że komisja nie posiada uprawnienia do wydawania wiążących

dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w postaci wystąpień pokontrolnych.”

II. Odnosnie odmiennego stanowiska w sprawie możliwości kontroli przez Radę Gminy-spółek prawa handlowego wskazuję, jak poniżej na orzecznictwo i piśmiennictwo :

1)Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019r. ,sygn.akt. I OSK 657/19 :., Możliwość wyłączenia spółek komunalnych spod kontroli rady gminy.”, Lex nr 2716125 :., 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. 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.

Podobnie po analizie tego wyroku wypowiedział się autor Marcin Nagórek, Lex nr QA 1823006 , odpowiadając na pytanie : „, Czy rada gminy może kontrolować działalność swojej spółki? – gdzie stwierdza :., wnioskować należy, że w sytuacji, gdy gmina posiada wszystkie udziały w spółce, to niewątpliwie, taki podmiot spełnia kryteria wspomnianej gminnej jednostki organizacyjnej. W konsekwencji może podlegać też kontroli rady gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej.Problematyczne byłoby kontrolowanie tych spółek, w których gmina nie posiada wszystkich udziałów, czyli nie jest ich jedynym właścicielem.”

2) podobnie Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27.02.2025r., sygn. akt. III SA /Gd/501/24 (prawomocny) : „należało uznać, że wykładnia art 18a ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, iż gmina posiada uprawnienia kontrolne wobec "gminnych jednostek organizacyjnych", pod pojęciem których należy także rozumieć spółki prawa handlowego, w których dana gmina posiada pełnię władztwa właścicielskiego”

(...) Skoro więc art. 18a ust. 1 u.s.g. nie różnicuje kompetencji kontrolnych na jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną lub nieposiadające osobowości prawnej, to należy uznać, że dotyczą one jednych i drugich, w myśl zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Osobowość prawna nie oznacza zupełnej odrębności organizacyjnej. Osobowość prawna to konstrukcja przede wszystkim z zakresu prawa cywilnego. Gmina jest tworem publicznoprawnym, wyposażonym w osobowość prawną w celu uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym. W strukturze organizacyjnej gminy rozumianej jako związek publicznoprawny funkcjonują różne jednostki organizacyjne, w tym posiadające osobowość prawną, np. spółki oraz nieposiadające osobowości prawnej - zakłady i jednostki budżetowe. Jedne i drugie organizacyjnie podlegają gminie i są przez nią nadzorowane. Za wyłączeniem spółek spod kontroli rady gminy nie przemawiają też żadne argumenty celowościowe. Nie jest takim argumentem fakt istnienia w spółkach rady nadzorczej. Rada nadzorcza jest wewnętrznym organem kontroli, nie wyłącza potrzeby ani możliwości kontrolowania przez radę gminy (komisję rewizyjną), choć ma wpływ na sposób i zakres wykonywania tej kontroli. Istnienie tego rodzaju organu ma ułatwić kontrolę nad jednostkami, ale w żadnym razie nie wyłącza uprawnień kontrolnych rady gminy, realizowanych za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

Skoro więc spółki, o których mowa w zakwestionowanej przez Wojewodę uchwale, są jednostkami organizacyjnymi oraz zostały utworzone i wyposażone w majątek przez Miasto (...) w celu wykonywania części jego zadań, co więcej gmina jest ich jedynym udziałowcem, to należało je uznać za gminne jednostki organizacyjne w rozumieniu art. 18a ust. 1 u.s.g., które podlegają kontroli Rady Miasta .

3) Inaczej, gdy Gmina Miasta nie posiada wszystkich udziałów w spółce :

Wyrok WSA w Gdańsku (nieprawomocny) z dnia 12 czerwca 2025r., sygn. akt. III SA/Gd 72/25 :

„ trzeba zgodzić się z organem, że Rada Miejska w (...), podejmując zaskarżoną uchwałę wprowadziła możliwość kontrolowania przez komisję rewizyjną spółki prawa handlowego, którego zakresem podmiotowym nie obejmuje art. 18a ust. 1 u.s.g. Spółka prawa handlowego, w realiach rozpoznawanej sprawy, Przedsiębiorstwo (...) , nie może być uznana za jednostkę organizacyjną gminy, w rozumieniu art. 18a ust. 1 u.s.g. w sytuacji gdy gmina posiada w niej tylko 25 udziałów.

Stosownie do art. 15 ust. 1 u.s.g. organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (miasta), zaś 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.

(...) Dlatego spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu: gminnych jednostek organizacyjnych, pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną (zob. w tej kwestii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 657/19 przywołany w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 27 lutego 2025 r., III SA/Gd 501/24 oraz zawarta w nich argumentacja). Przedstawioną w tym orzeczeniach wykładnię prawa należy w pełni zaakceptować. Działalność Przedsiębiorstwa (...) nie może być zatem objęta kontrolą rady gminy.”

Wydaje się, że bez interwencji ustawodawczej spór dotyczący możliwości kontroli przez komisje rewizyjne rad miasta nie zostanie ostatecznie rozstrzygnięty a w przyszłości nadal pojawiać się będą rozbieżne orzeczenia sądów administracyjnych w tym zakresie.

Niezależnie od rozbieżnego orzecznictwa w kwestii samej możliwości przeprowadzenia kontroli, wskazując również, iż sformułowanie zaproponowane w projekcie uchwały brzmiące „, , kontrola działalności spółki Hipodrom z. o.o. – jest określeniem nieprecyzyjnym, a tym samym wadliwym, poprzez brak określenia m.in. przedmiotu kontroli czy czasokresu którego kontrola miałaby dotyczyć. ,

Należy zaznaczyć, iż Spółka prawa handlowego, jako odrębny podmiot, musi przestrzegać szeregu regulacji związanych m.in. z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa oraz przepisami prawa pracy i dotyczących ochrony danych osobowych. Istnieje ryzyko, iż nieprecyzyjne sformułowanie zaproponowane w projekcie uchwały, może skutkować ujawnieniem danych, które podlegają ochronie m.in. ze względu na wyżej wskazane przepisy prawa (przykładowo kwestie pracownicze, wynagrodzeń, dane osobowe, w tym dane wrażliwe). Wadliwe określenie przedmiotu kontroli z jakim mamy do czynienia w przedstawionym projekcie, może doprowadzić do ujawnienia informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa podmiotów trzecich, jak również danych podlegających ochronie (RODO) co może skutkować, narazeniem zarówno Spółki jak i Gminy, jako właściciela na odpowiedzialność, w tym odszkodowawczą.

Reasumując, powszechnie stosowaną formą kontroli jest zwrócenie się przez Komisję Rewizyjną do Prezydenta o sformułowanie wyjaśnień w przedmiocie podlegającym kontroli, poprzez zadanie skonkretyzowanych pytań.

Z uwagi na różne orzeczenia Sądów Administracyjnych, w zakresie możliwości przeprowadzenia kontroli przez Komisję Rewizyjną, w spółce prawa handlowego, nie sposób jednoznacznie określić, czy takowa uchwała umożliwiająca kontrolę nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego, poprzez orzeczenie nadzorcze, lub przez Sąd Administracyjny w drodze jej zaskarżenia.

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany
przez Katarzynę Paranowską
Data 2023.06.25
16:45:39 CEST