

**I OSK 657/19, Możliwość wyłączenia spółek komunalnych spod kontroli rady gminy. -
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 2716125

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 29 sierpnia 2019 r.

I OSK 657/19

Możliwość wyłączenia spółek komunalnych spod kontroli rady gminy.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

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.

PUBLIKACJE

Zakres uprawnień kontrolnych rady gminy. Omówienie do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 657/19

Kontrolowanie spółek komunalnych przez radę gminy. Glosa do wyroku NSA z dnia 12 marca 2019 r., I OSK 657/19

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jan Paweł Tarno (spr.).

Sędziowie: NSA Małgorzata Borowiec, del. WSA Jolanta Górka.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 29 sierpnia 2019 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Wojewody Lubuskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28

listopada 2018 r. sygn. akt II SA/Go 779/18 w sprawie ze skargi Rady Miasta Z. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia (...) sierpnia 2018 r. nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr (...) Rady Miasta Z. z dnia (...) lipca 2018 r. w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej kontroli doraźnej w spółkach miasta Z.

1. oddała skargę kasacyjną;

2. oddała wniosek Miasta Z. o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. wyrokiem z 28 listopada 2018 r., II SA/Go 779/18 uwzględnił skargę Rady Miasta Z. i uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z (...) sierpnia 2018 r., nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Z. z (...) lipca 2018 r., Nr (...) w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej kontroli doraźnej w spółkach miasta Z. oraz zasądził od Wojewody Lubuskiego na rzecz Miasta Z. kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu Sąd podniósł, że przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej tej sprawie stanowiło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z (...) sierpnia 2018 r. stwierdzające nieważność wskazanej na wstępie uchwały Rady Miejskiej w Z. zlecającej Komisji Rewizyjnej przeprowadzenie doraźnej kontroli w spółkach: K. sp. z o.o., C. sp. z o.o. i Z. sp. z o.o., których jedynym udziałowcem jest Miasto Z., co wynika z odpisów z rejestru przedsiębiorców KRS, z których dowód Sąd przeprowadził na rozprawie. Podstawą stwierdzenia nieważności tej uchwały przez organ nadzoru było uznanie, że narusza ona w sposób istotny art. 18a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994, dalej u.s.g.), zgodnie z którym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Istota sporu sprowadzała się do kwestii, czy pojęcie "gminnej jednostki organizacyjnej", którym posłużył się ustawodawca w tym przepisie, należy ograniczyć jedynie do jednostek pozostających we wspólnej organizacji, których działalność finansowana jest z budżetu gminy, pozostających pod zwierzchnictwem organu wykonawczego gminy, a więc tych, które nie posiadają osobowości prawnej, czy też obejmuje również jednostki utworzone przez gminy, jednakże posiadające osobowość prawną.

U.s.g. nie definiuje pojęcia "gminna jednostka organizacyjna", co więcej analiza tej ustawy wskazuje na panujący w tym zakresie chaos terminologiczny, prowadzący do rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisów odnoszących się do samorządowych jednostek organizacyjnych. Wystarczy choćby wskazać na przepisy art. 24a i 24b u.s.g. Pierwszy z tych przepisów posługuje się terminem "kierownik gminnej jednostki organizacyjnej", a drugi zwrotem "kierownik jednostki organizacyjnej gminy", mimo, iż w sposób ewidentny stanowią one swoje uzupełnienie. Skłania to piśmiennictwo do tezy, iż zachodzi tożsamość pojęć "jednostka organizacyjna gminy" i "gminna jednostka organizacyjna", które są używane przez ustawodawcę zamiennie. Porównując bowiem oba zwroty nie sposób nie zauważyć, że ich brzmienie praktycznie się od siebie nie różni, poza innym szykiem wyrazów występujących w tych zwrotach (por. A. Wierzbica, Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym, Oficyna 2008; A. Wierzbica, Glosa do wyroku SN z dnia 28 lutego 2006 r., II PK 189/05, PPP 2008, nr 2, s. 88. A. Rzetecka-Gil, Glosa do wyroku z dnia

28 lutego 2006 r., II PK 189/05, LEX/el 2007, nr 61954, A. Szewc (w) G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny. Komentarz. Dom Wydawniczy ABC 2005, wyd. II, tezy do art. 9).

Natomiast w wyroku WSA w Bydgoszczy z 8 stycznia 2009 r., II SA/Bd 878/08 dokonuje się rozróżnienia tych pojęć wskazując, iż pojęcie "gminnej jednostki organizacyjnej" obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy oraz gminne osoby prawne, natomiast pojęcie "jednostka organizacyjna gminy" oznacza gminną jednostkę organizacyjną, która dodatkowo spełnia warunek bycia częścią struktury organizacyjnej gminy (np. jako zakład czy jednostka budżetowa). Przeciwno takiemu zdefiniowaniu jednostki organizacyjnej gminy przemawia jednak art. 47 ust. 1 u.s.g., który posługuje się pojęciem "jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej". Z dodania słów "nieposiadających osobowości prawnej" wnioskować bowiem można, iż są "jednostki organizacyjne gminy", które posiadają osobowość prawną. Z drugiej strony można wskazać szereg przepisów u.s.g. (np. art. 24f ust. 2 i 4, art. 24h ust. 1, 3 i 5, art. 24k ust. 1 i 3), w których odrębnie wymienia się "kierownika jednostki organizacyjnej gminy" oraz "osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną", co świadczy o użyciu pojęcia "jednostka organizacyjna gminy" w wąskim znaczeniu, nieobejmującym podmiotów posiadających osobowość prawną.

Dokonując wykładni pojęcia "gminna jednostka organizacyjna", użytego w art. 18a ust. 1 u.s.g. w pierwszej kolejności należy wyjaśnić pojęcie "jednostka organizacyjna". W piśmiennictwie wskazuje się, iż jest to zespół prawnie wyodrębnionych oraz zorganizowanych składników majątkowych i osób, wyposażonych w możliwość działania na określonym polu, w tym występowania w obrocie prawnym niekoniecznie cywilnoprawnym. Spółki kapitałowe bez wątpienia są jednostkami organizacyjnymi. Spółka kapitałowa to bowiem nic innego, jak wyodrębniony prawnie majątek oraz osoby (akcjonariusze, udziałowcy i członkowie organów), wyposażone w osobowość prawną i z określonymi celami działalności. Potwierdza to art. 33 k.c., według którego osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (R. Skwarło, Spółka jest jednostką organizacyjną, Wspólnota 2006/19). Z semantycznego punktu widzenia "gminną jednostką organizacyjną" jest jednostka utworzona przez gminę w celu wykonywania jej zadań. Normatywną podstawą do takiego rozumowania jest art. 9 ust. 1 u.s.g. zgodnie z którym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Pod względem strukturalnym gminne jednostki organizacyjne mogą więc stanowić część danej jednostki samorządu, jako osoby prawnej (jednostki prawnie niewyodrębnione) albo być podmiotami samodzielnymi, odrębnymi od tej osoby - jako jednostki prawnie wyodrębnione (A. Szewc, O pojęciu "jednostka organizacyjna" w polskim prawie samorządu terytorialnego, RPEiS, LXVII, z. 3/2005, W, Niewiadomski, Z, Grzelczak, U.s.g., Warszawa 1990, s. 14). W związku z tym, iż spółki gminne są tworzone i wyposażane w majątek przez gminy, w celu wykonywania ich zadań, mimo, iż posiadają odrębną od gminy osobowość prawną, mieszczą się w pojęciu "gminnych jednostek organizacyjnych". Jest to tzw. szerokie ujęcie tego pojęcia.

Wobec używania przez prawodawcę na gruncie u.s.g. pojęcia "gminna jednostka organizacyjna" (jednostka organizacyjna gminy) w dwóch ujęciach (szerokim i wąskim) podzielić należy stanowisko wyrażane w piśmiennictwie, iż jeśli w ramach danej jednostki

redakcyjnej tekstu ustawy (ustępu) poza powyższym pojęciem występuje również pojęcie "gminna osoba prawna" oznacza to użycie tego pojęcia w jego wąskim znaczeniu, nieobejmującym właśnie owych "gminnych osób prawnych". Natomiast gdy ustawodawca używa tego terminu "samodzielnie", bez "sąsiedztwa" gminnej osoby prawnej - wówczas mamy do czynienia z szerokim znaczeniem tego pojęcia (por. A. Rzetecka-Gill, Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., II SA/Bd 878/08, Lex 99925).

Skoro 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. Pamiętać należy, iż spółki, tak jak inne jednostki organizacyjne gminy, są powoływane w celu wykonywania zadań gminnych, w niektórych gminach te same zadania są wykonywane przez spółki, a w innych przez jednostki lub zakłady budżetowe. Przekazanie zadań do spółki nie może oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Trzeba pamiętać, iż w myśl art. 15 ust. 1 u.s.g. rada jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Jest to uprawnienie wynikające z prawa publicznego. Majątek spółki gminnej stanowi mienie komunalne i podlega wszystkim rygorom dysponowania takim mieniem (art. 43 u.s.g.), a zgodnie z art. 2 pkt 6b ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1393) oraz art. 24h-24 m u.s.g., członkowie organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi podlegają takim samym ograniczeniom i zakazom jak kierownicy innych jednostek organizacyjnych gminy (por. R. Skwarło, ibidem, A. Szewc, U.s.g. Komentarz, Lex 2012, t. 6 do art. 18a, Cz. Martysz (w) B. Dolnicki, U.s.g. Komentarz, WK 2018, t. 2 do art. 18a). Za powyższą wykładnią art. 18a ust. 1 u.s.g. przemawia również art. 24 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym 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. Przepis ten wprowadzony na podstawie 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 (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 130) jest przejawem uprawnień kontrolnych radnego, w tym również w odniesieniu do spółek z udziałem gminy. 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.

Skoro więc spółki, o których mowa w zakwestionowanej przez Wojewodę uchwale, są jednostkami organizacyjnymi oraz zostały utworzone i wyposażone w majątek przez Miasto Z. 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 Z. Tym samym Wojewoda Lubuski niezasadnie stwierdził - na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. - nieważność opisanej na wstępie uchwały uznając, iż istotnie narusza ona powyższy przepis.

Ponadto, samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), zaś działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Praktyczny wymiar ochrony samodzielności polegać będzie na wnikliwej kontroli podejmowanych wobec organów jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych. Organ nadzoru winien także mieć na uwadze zasadę ogólną prawa administracyjnego, jaką jest zasada proporcjonalności. Z zasady tej wynika, że ingerując w samodzielność prawną samorządu terytorialnego organ nadzoru winien robić to rozsądnie i racjonalnie, zachowując odpowiednie proporcje pomiędzy celem jego działania, a ostrością użytych środków. Nie powinien zatem wydając rozstrzygnięcia nadzorcze, przez skomplikowane zabiegi w zakresie wykładni przepisów, doprowadzać do nadmiernej ingerencji w wewnętrzne sprawy gminy, zwłaszcza przez zawężanie kompetencji kontrolnych rady gminy wobec podmiotów utworzonych przez gminy i realizujących jej zadania. Tym bardziej, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu (P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 69, wyrok NSA z 12 września 2017 r., II OSK 2884/16).

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł Wojewoda Lubuski, zaskarżając go w całości oraz wnosząc o wydanie wyroku reformatoryjnego i oddalenie skargi, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gorzowie Wlkp., a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego w rozumieniu, tj.:

a) art. 18a ust. 1 u.s.g. przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym udziałowcem jest gmina, podlega kontroli rady gminy, podczas gdy:

- taka spółka nie jest gminną jednostką organizacyjną w rozumieniu tego przepisu, zaś przedmiotem kontroli zarówno rady gminy, jak i jej komisji rewizyjnej, może być w tym przypadku wyłącznie działalność wójta w zakresie wykonywania przez niego funkcji zgromadzenia wspólników takiej spółki lub występowania w roli wspólnika spółki;

- zgodnie z 1 § 1 oraz art. 12 ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2017.1577 t.j. z późn. zm.) w zw. z art. 33 oraz art. 35 k.c.; art. 31 u.s.g. w zw. z art. 212 § 1 k.s.h.; art. 10a ust. 1, 2, 5 oraz art. 12 ust. 4 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2017.827 t.j. z późn. zm.) w zw. z art. 215 § 1 oraz art. 219 § 1 k.s.h. w zw. z art. 26 ust. 1 oraz art. 31 u.s.g. taka spółka jest odrębnym i samodzielny podmiotem praw i obowiązków, zaś uprawnienia kontrolne nad nią nie przysługują radzie gminy, lecz gminie reprezentowanej przez wójta, który czyni to bezpośrednio sam występując w roli współnika na mocy art. 212 § 1 k.s.h., jak i wówczas, gdy jako zgromadzenie współników dokonuje wyboru składu osobowego rady nadzorczej spółki;

b) 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., podczas gdy przepis ten stosuje się dopiero do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której badana uchwała Rady Miasta Z. została podjęta;

c) art. 24 ust. 2 u.s.g. przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten, przy zastosowaniu wykładni systemowej, uprawnia radę gminy do kontroli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością której jedynym udziałowcem jest gmina, podczas gdy dotyczy on uprawnień kontrolnych radnych, którzy będą mogli z nich korzystać tylko i wyłącznie w zakresie mieszczącym się w obszarze zadań i kompetencji rady gminy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesiono o jej oddalenie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Podniesiono w szczególności, że skarżący podziela w całości interpretację przepisów prawa zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Zawarto w niej również obszerną polemikę z zarzutami skargi.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W postępowaniu przed NSA prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego sądu (art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., zwanej dalej p.p.s.a.). NSA jako sąd II instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona, albowiem podniesione w niej zarzuty przeciwko zaskarżonemu wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim są bezzasadne.

Zarzut naruszenia art. 18a ust. 1 u.s.g. przez jego błędną wykładnię jest chybiony. 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.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowił oddalić wniosek pełnomocnika Miasta Z. o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, albowiem odpowiedź na skargę kasacyjną została wniesiona po terminie określonym w art. 179 p.p.s.a.

Mając na uwadze podniesione wyżej względy orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 184 p.p.s.a.