

Uchwała nr 13/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 stycznia 2018 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżenia Starosty Powiatu Milickiego do wniosku
zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

uwzględnia

zastrzeżenie wniesione przez Starostę Powiatu Milickiego do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 grudnia 2017 r. i dokonuje wykreślenia wniosku nr 13.

Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 grudnia 2017 r. znak WK.WR.40.43.2017.P13, skierowanym do Starosty Powiatu Milickiego, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), wskazała na nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w trakcie przeprowadzonej od 12 września do 20 listopada 2017 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Powiatu Milickiego.

Pismem z dnia 3 stycznia 2018 r. (wpłynęło do Izby w dniu 9 stycznia 2018 r.) Starosta Powiatu Milickiego wniósł zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 13.

Izba we wniosku nr 13 zaleciła „W przypadku dofinansowania spółki powiatowej, przeprowadzanie tej operacji finansowej we właściwej formie przewidzianej w umowie spółki”.

Powyższy wniosek został sformułowany w związku ze stwierdzeniem w wyniku kontroli, że w 2012 r. Powiat, zgodnie z uchwałą nr 13/2012 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Milickiego Centrum Medycznego sp. z o.o. — zwanego dalej MCM sp. z o.o. — z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie pokrycia straty za rok 2011, pokrył ujemny wynik finansowy MCM sp. z o.o. w kwocie 1.200.000 zł. Pokrycie straty nastąpiło w formie dopłaty, choć umowa spółki z dnia 7 maja 2010 r. (rep. A nr 2315/2010) zawierała postanowienia o dofinansowaniu spółki poprzez zwiększenie liczby udziałów lub zwiększenie ich wartości.

Starosta Powiatu Milickiego postawił Izbie zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez błędną interpretację art. 177 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577), w wyniku przyjęcia, że w spółce z o.o. możliwe są wyłącznie dopłaty przymusowe, podczas gdy w ocenie Starosty prawidłowa wykładnia tej regulacji prowadzi do wniosku, że wspólnicy mogą podjąć uchwałę o dobrowolnych dopłatach, a skoro jest zgoda wspólników na podjęcie takiego zobowiązania, to nie jest to działaniem niezgodnym z prawem. Na poparcie powyższej tezy przywołano wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 521/06.

Kolegium Izby, rozpatrując wniesione zastrzeżenie, dokonało oceny zgromadzonych w wyniku kontroli dokumentów oraz wyjaśnień Starosty Powiatu Milickiego w piśmie z dnia 3 stycznia 2018 r. i stwierdziło, co następuje:

MCM sp. z o.o. w dacie wnoszenia dopłaty na pokrycie straty za rok 2011 było spółką, w której 100% udziałów należało do Powiatu Milickiego. Podstawą działalności spółki z o.o. jest jej umowa.

Zgodnie z art. 177 § 1 Kodeksu spółek handlowych umowa spółki może zobowiązywać wspólników do dopłat w granicach liczbowo oznaczonej wysokości w stosunku do udziału. Dopłata przewidziana umową spółki jest formą wewnętrznej przymusowej pożyczki wspólników na rzecz spółki. Dopłata może być przewidziana w pierwotnej umowie spółki bądź umowie zmienionej. W umowie pierwotnej wymaga to konsensusu wszystkich wspólników. W przypadku zmiany umowy spółki wprowadzającej ten obowiązek zmiana taka wymaga zgody wszystkich wspólników, a więc powinna zapaść jednomyślnie (zob. A. Kidyba, Art. 177 w: *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX 2018). W związku z powyższym zgromadzenie wspólników spółki jest organem właściwym do określenia dopłat w drodze uchwały.

Podejmując uchwałę nr 13/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników MCM sp. z o.o. w sprawie pokrycia straty za rok 2011 podjęło uchwałę o dokonaniu dopłat do spółki, a więc niejako samym sobie, przy czym spełniony został obowiązek wyrażenia zgody wszystkich wspólników spółki. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 kwietnia 2007 r. wyraził pogląd, że choć takie „dopłaty” nie są nigdzie odrębnie regulowane, to ich wnoszenie w oparciu o zwykłe uchwały zgromadzenia wspólników nie jest działaniem niezgodnym z prawem (sygn. akt II FSK 521/06).

Po zapoznaniu się z ustaleniami kontrolujących, regulacjami dotyczącymi wnoszenia dopłat do spółek oraz zaprezentowanym w zastrzeżeniach orzeczeniem NSA, Kolegium podzieliło stanowisko wnoszącego zastrzeżenie, biorąc pod uwagę przede wszystkim wynikającą z art. 177 Kodeksu spółek handlowych możliwość wnoszenia z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dopłat do spółki prawa handlowego (spółki z o.o.). Podjęta przez wspólników uchwała zgromadzenia stanowi zatem zgodną z prawem podstawę do wniesienia dopłaty do spółki.

Kolegium wskazuje jednak, że jednostki samorządu terytorialnego — niezależnie od posiadania przyznanej im przez ustawodawcę osobowości prawnej, co mogłoby sugerować posiadanie przez nie takiego samego zakresu uprawnień, jak to ma miejsce w przypadku wszystkich innych osób prawnych — są przede wszystkim podmiotami administracji publicznej, zaś ich organy (tak stanowiące, jak i wykonawcze) są organami administracji publicznej. Będąc zaś organami administracji publicznej pozostają bezwzględnie związane wyrażoną w przepisach Konstytucji oraz mającą dla władz publicznych absolutnie fundamentalny charakter zasadą legalizmu. Ta wynikająca z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada głosi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podejmując jakiegokolwiek działanie organy władzy publicznej muszą każdorazowo wykazać istnienie stosownej normy prawnej (najlepiej normy kompetencyjnej lub też przynajmniej normy zadaniowej), upoważniającej je do danego rodzaju aktywności.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus