



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 stycznia 2024 r.

Poz. 371

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1323.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/835/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Burmistrza Czechowic-Dziedzic, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2023 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę Nr LXXII/835/23 w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Burmistrza Czechowic-Dziedzic.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała w całości została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy wynika, że: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta.* Przepis ten stanowi podstawę do podjęcia aktu o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, ustalającym ogólne zasady dokonywania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynności prawnych wyraźnie tam wskazanych – to jest wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta. Rada gminy działająca w oparciu o ww. przepis ustawy jest zobowiązana do kompleksowej realizacji upoważnienia ustawowego.

Z kolei w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy wskazano, iż – *Do zadań wójta należy w szczególności: gospodarowanie mieniem komunalnym.* Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw, o czym stanowi art. 43 ustawy. Dodatkowo, należy podkreślić, że z art. 12 ust. 1 ustawy dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679) *Do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz przepisy Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem przepisów ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników.* *Do zbycia akcji i udziałów w spółkach, o których mowa w art. 9, stosuje się odpowiednio przepisy art. 11-16 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (ust. 2).* *Akcje i udziały w spółkach, o których mowa w art. 9, zbywa przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym zgodę na zbycie akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego wyraża organ stanowiący tej jednostki (ust. 3).*

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności – z której wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Wszelkie działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna ściśle się trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy publicznej bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może zostać uznane za legalne. Dodatkowo, trzeba wskazać, iż przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż w przedmiotowej uchwale wskazano:

§ 2. Upoważnić Burmistrza Czechowic-Dziedzic do wnoszenia do spółek, w zamian za obejmowane udziały wkładów pieniężnych do wysokości kwot przewidzianych na ten cel w budżecie Gminy Czechowice-Dziedzice na dany rok budżetowy.

§ 3. 1. Zgody Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach wymaga:

1) wnoszenie do spółek, w zamian za obejmowane udziały, wkładów niepieniężnych (aportów),

2. Przedmiotem wkładu niepieniężnego (aportu) mogą być w szczególności:

1) prawa własności nieruchomości lub ich części oraz prawa użytkowania wieczystego,

2) prawa własności przedsiębiorstwa lub jego części zorganizowanej części,

3) prawa własności rzeczy ruchomych,

4) udziały, obligacje, wierzytelności współnika/akcjonariusza przysługujące od Spółki,

5) prawa majątkowe na dobrach niematerialnych.

3. Wniesienie wkładu niepieniężnego w celu pokrycia udziałów w spółkach winno być poprzedzone wyceną wnoszonego mienia komunalnego. Wyceny majątku będącego przedmiotem wkładu niepieniężnego dokonuje biegły rzeczoznawca posiadający wymagane uprawnienia. Wyceny nie dokonuje się w przypadku, gdy majątek będący przedmiotem aportu został nabyty bezpośrednio przed wniesieniem aportu na podstawie faktury potwierdzającej jej nabycie, bądź istnieje możliwość ustalenia jego wartości na podstawie ponoszonych nakładów.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy nie posiada kompetencji do określania zasad dotyczących: obejmowania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego oraz wnoszenia wkładów do tych spółek. Wymaga zaznaczenia, iż aktywa w postaci wkładów i udziałów w spółce prawa handlowego są składnikami majątkowymi gminy, wchodzącymi w skład mienia gminnego w rozumieniu art. 43 ustawy, a zatem ww. uregulowania uchwały dotyczą sfery gospodarowania mieniem komunalnym. Z porównania przywołanych wyżej przepisów ustawy wynika, że w omawianej materii rada gminy jest uprawniona wyłącznie do ustalania ogólnych reguł gospodarowania mieniem, w zakresie wnoszenia, cofania lub zbywania udziałów i akcji, natomiast samo gospodarowanie tym mieniem – w tym również wnoszenie wkładów oraz obejmowanie udziałów i akcji – należy do kompetencji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Ponownie wymaga wskazania, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do określania zasad obejmowania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego oraz zasad wnoszenia wkładów do tych spółek. Jedynym wyjątkiem będzie sytuacja, w której rada wyraża zgodę na wniesienie wkładu niepieniężnego (aportu) do spółki w postaci

nieruchomości, jednakże w takim przypadku podstawę działania rady stanowił będzie przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Zatem przyjąć należy, że dokonywanie tych czynności, tj. wnoszenie wkładów i objęcie udziałów (akcji) należy do spraw zwykłego zarządu podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy na podstawie przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy. Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy zawiera ogólne upoważnienie dla wójta do gospodarowania mieniem komunalnym. Organ wykonawczy wnosząc wkład, czy obejmując udziały (akcje) działa zatem samodzielnie i w działaniu tym nie potrzebuje żadnego dodatkowego umocowania rady. Skoro ustawodawca w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy dokonał podziału kompetencji stanowiących dotyczących określania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji to jakiegokolwiek od nich materialne odstępstwa muszą być traktowane, jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest bowiem, aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć, które ustawowo zastrzeżone są do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP).

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 marca 2017 r. (sygn. akt II SA/Gl 1292/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Skoro przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. dokonują podziału kompetencji stanowiących dotyczących określania przez wójta zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji to jakiegokolwiek od nich materialne odstępstwa muszą być traktowane, jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest bowiem aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć, które ustawowo zastrzeżone są do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP). (...).* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt I OSK 856/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 1160/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 748/21).

Reasumując, Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach, w wyżej wymienionym zakresie, tj. w zakresie unormowania zawartego w § 2, § 3 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 2 i 3 uchwały przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że także § 3 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały jest niezgodny z prawem. W przepisie tym rada postanowiła, iż zgody Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach wymaga cofanie i zbywanie udziałów w spółkach. Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska – na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy – upoważniona została jedynie do określenia ogólnych zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, przy czym reguły te winny mieć charakter generalny. Co do zasady więc, po ich określeniu, decyzje w tych sprawach podejmuje organ wykonawczy gminy, który postępując zgodnie z przyjętymi przez radę gminy zasadami dokonuje wskazanych czynności samodzielnie, a dla skuteczności swoich działań nie jest i nie może być uzależniony od zgody rady gminy.

Ponadto, przepisem § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że *Cofanie udziałów przez Gminę Czechowice-Dziedzice następuje w drodze ich umorzenia, zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych.* Zdaniem organu nadzoru przepis ten nie formułuje żadnej zasady, wedle której mógłby postępować Burmistrz Czechowic-Dziedzic, dokonując cofania akcji udziałów spółki w drodze ich umorzenia. Wprowadza jedynie konieczność działania zgodnie z przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych. Odwołanie w kwestionowanej uchwale do uregulowań Ksh i nakaz stosowania jego przepisów narusza wynikającą z art. 87 Konstytucji RP zasadę hierarchicznej budowy źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru bowiem akt prawa miejscowego nie może przesądzać o obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy. Rada Miejska nie mogła również nakazać Burmistrzowi stosowanie postanowień aktów, które wiążą go niezależnie od postanowień kwestionowanej uchwały. W konsekwencji należy uznać, że Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach nie ustaliła żadnej zasady rządzącej czynnością cofania udziałów spółki w drodze ich umorzenia.

Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy – stanowiącej akt prawa miejscowego – przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową. Rada gminy zatem, określając zasady *wnoszenia, cofania*

i zbywania udziałów i akcji przez wójta, winna zamieścić w przedmiotowej uchwale postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wymienionych w ww. przepisie. Brak w uchwale któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, skutkuje istotnym naruszeniem zarówno normy kompetencyjnej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy, jak i konstytucyjnej zasady legalności aktu prawa miejscowego. Powinnością, a zatem obowiązkiem rady gminy, jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem upoważniającym.

Analizując natomiast przepisy uchwały należy uznać, że Rada nie wyczerpała delegacji ustawowej, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem nie określiła zasad cofania udziałów i akcji. W ocenie organu nadzoru, regulacje zawarte w uchwale nie stanowią określenia zasad, na jakich mogą być cofane udziały i akcje.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXII/835/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Burmistrza Czechowic-Dziedzic – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz