



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 marca 2026 r.

Poz. 1046

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.28.26 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 marca 2026 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g), art. 30 ust. 2 pkt 3 art. 31, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4 ust. 1 i § 5 Uchwały nr XXI/157/2026 Rady Gminy Mielec z dnia 4 lutego 2026 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów w spółdzielniach.

UZASADNIENIE

W dniu 4 lutego 2026 r. Rada Gminy Mielec podjęła uchwałę Nr XXI/157/2026 w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów w spółdzielniach.

W § 4 ust. 1 Rada Gminy upoważniła Wójta Gminy Mielec do wnoszenia do spółdzielni, w zamian za obejmowane udziały, wkładów pieniężnych w ramach kwot przewidzianych na ten cel w budżecie gminy na dany rok budżetowy. Następnie w § 5 Rada Gminy upoważniła Wójta Gminy Mielec do wystąpienia i wycofania udziałów ze spółdzielni z zachowaniem okresu wypowiedzenia, zgodnego ze statutem spółdzielni.

W podstawie prawnej przywołanej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym- dalej u.s.g. Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta.

W świetle powyższych zapisów zawartych w treści uchwały wynika, że wolą Rady było upoważnienie Wójta do wykonania wszelkich czynności związanych zwnoszeniem cofaniem i zbywaniem udziałów w spółdzielniach.

Stosownie do brzmienia art. 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Gmina jest podmiotem powołanym do wykonywania zadań publicznych wyznaczonych przez ustawy, a działania organów gminy odbywają się w granicach przyznanych im ustawowo kompetencji. Przyznane ustawą kompetencje dla poszczególnych organów gminy nie mogą więc być realizowane przez inny organ gminy. Naruszenie tej zasady prowadziłoby do niejasności kompetencji, bałaganu organizacyjnego i rozproszenia odpowiedzialności.

Rada gminy jest najważniejszym organem gminy pełniącym dwie podstawowe funkcje. Jest ona organem stanowiącym gminy oraz jest organem kontrolnym. W skład rady gminy wchodzi radni, w liczbie uzależnionej od liczby mieszkańców gminy. W ramach swoich kompetencji rada gminy podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwały. Jest to typowa forma podejmowania rozstrzygnięć przez organy kolegialne, których istota sprowadza się do aktu głosowania. Dodatkowo warto wyjaśnić, że art.18 u.s.g. wskazuje na zakres wyłącznej właściwości rady gminy, co oznacza, że kompetencji tych rada nie może przekazać innemu organowi. Także podjęcie czynności z tego zakresu przez inny organ gminy sprawi, że uznane one będą przez organ nadzoru za czynności podjęte bez podstawy prawnej, a więc za czynności nieważne, nawet w przypadku, gdy rada gminy wyrazi na to zgodę.

Ponadto zapisy art. 18 u.s.g. należy rozumieć w taki sposób, że rada jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do organu wykonawczego.

Nie ma zatem kompetencji - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - do wkraczania w sferę wykonawczą gminy, gdyż ta jest przypisana innemu organowi (wykonawczemu) jakim jest wójt (art. 31 u.s.g.). Stanowiłoby to naruszenie ustrojowej - konstytucyjnej - zasady rozdziału organów stanowiących gminy od wykonawczych (art. 169 Konstytucji). Warunkiem zgodności z prawem zarówno aktów normatywnych, jak i aktów administracyjnych oraz innego rodzaju czynności prawnych i faktycznych jest ich podjęcie przez właściwy organ gminy. Naruszenie właściwości organu gminy obwarowane jest sankcją nieważności.

Jedynym przepisem ustawy o samorządzie gminnym uprawniającym do wpływania przez radę gminy na czynności organu wykonawczego jest art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Jednakże przepis ten zezwala radzie tylko na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia, wskazówki dla organu wykonawczego. Nie mieści się w nim kompetencja do określania przez radę gminy treści aktu wykonawczego w konkretnej sprawie, czy też szczegółowej formy działania tegoż organu, do nakazania stosowania konkretnych rozwiązań prawnych o określonej treści, regulowania treści konkretnego stosunku prawnego, czy wskazania wiążąco konkretnego sposobu załatwienia danej, indywidualnej sprawy.

W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca postanowił w art. 31 u.s.g., że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, a do jego zadań należy w szczególności m.in. wykonywanie uchwały rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa (30 ust. 1). Po myśli art. 46 ust. 1 u.s.g. oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

Organ wykonawczy, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz jej reprezentacji. Jest to zakres zastrzeżony wyraźnie dla organu wykonawczego, a nie rady gminy.

Skoro nie określono w przepisie art. 30 i art. 31 u.s.g. granic reprezentacji gminy przez organ wykonawczy - stąd wnosząc należy, że obejmuje ona nie tylko sferę publiczną, lecz i cywilnoprawną, w tym czynności dokonywane przez wójta w postępowaniu sądowym oraz pozasądowe czynności prawne. Obejmuje więc także działania prawne związane ze składaniem oświadczeń woli. Tym samym wójt ma prawo do podejmowania czynności prawnych w zakresie umów cywilnoprawnych.

Jak wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 2 października 2003 r. (sygn. akt V CK 240/02): „Z mocy art. 31 u.s.g. wójt uzyskał status reprezentanta gminy i w jego gestii leżało przejawianie woli gminy na zewnątrz; w ramach wynikającego z art. 31 uprawnienia mieściło się również uprawnienie do ustanowienia pełnomocnika procesowego gminy. Mający charakter wyjątku art. 46 ust. 1 cyt. ustawy nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej. Stanowisko to daje się pogodzić z art. 67 § 1 k.p.c., gdy się zważy, że posługuje się on pojęciem "organów uprawnionych do działania w ich (osób prawnych) imieniu", a nie organów osoby prawnej oraz że wskazanie właściwych dla każdego podmiotu organów opiera się na przepisach regulujących strukturę i działalność danego podmiotu."

Akcentuje się, że ustawodawca w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g) u.s.g dokonał 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, aby inny organ podejmował działania, do których nie posiada ustawowej delegacji. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć, które ustawowo zastrzeżone są do sfery wykonawczej, albowiem w takiej sytuacji dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze wyrażonej w art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Zauważyć trzeba, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Gl 1292/16, przyjęto, 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 stanowiącej 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, we wszystkich postanowieniach analizowanej uchwały, gdzie określono upoważnienie wójta do podejmowania określonych działań związanych z wnoszeniem, cofaniem i zbywaniem udziałów w spółdzielniach, Rada przekroczyła przyznane jej upoważnienie ustawowe wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g) u.s.g., a tym samym dopuściła się istotnego naruszenia prawa.

Zważywszy na to, że przy wydawaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia prawa przez przekroczenie ustawowych kompetencji organu, co jest istotnym naruszeniem prawa w konsekwencji dającym podstawę do wydania rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały wyłącznie w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka

DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU