



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 grudnia 2016 r.

Poz. 7074

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.607.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Gliwice Nr XXI/525/2016 z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Prezydenta Miasta w całości – jako sprzecznej art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1986 roku o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.) w zw. z art. 32 i 33 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 981 z późn. zm.), a także art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) oraz art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice, działając m.in. na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym, określiła zasady wnoszenia, cofania, zbywania udziałów w spółkach.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż określając termin wejścia w życie uchwały, Rada postanowiła, iż wchodzi ona w życie: „w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego” (§ 10 uchwały). Wprowadzenie przez Radę Miejską powyższego terminu wejścia w życie uchwały powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego brzmieniem powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od ogłoszenia w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* - nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Należy zatem stwierdzić, że przepis § 10 uchwały, który w sposób nieuzasadniony, nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), a w konsekwencji także z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Już tylko z tego powodu koniecznym jest stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 1197/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również szereg innych uchybień stanowiących przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Podkreślić należy, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę miasta do określania w drodze uchwały wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez prezydenta miasta - jako dotyczących spraw majątkowych gminy przekraczających zwykły zarząd. Katalog czynności, jakich dotyczyć

mogą ww. zasady jest jednak określony przez ustawodawcę w sposób wyczerpujący i z całą pewnością nie zawiera czynności objęcia czy nabycia udziałów. Co więcej, w odróżnieniu od treści przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, przywołany wyżej przepis nie upoważnia rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach indywidualnych (por. m.in. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 511/07, CBOSA). Pozwala to sądzić, że dokonywanie tych czynności, tj. **obejmowania udziałów, należy więc do spraw zwykłego zarządu podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy** na podstawie przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy zawiera ogólne upoważnienie dla wójta do gospodarowania mieniem komunalnym. Organ wykonawczy obejmując udziały spółki działa zatem samodzielnie i w działaniu tym nie potrzebuje żadnego dodatkowego umocowania rady. Na powyższe organ nadzoru wskazywał zresztą w rozstrzygnięciu nadzorczym NPII.4131.1.505.2016 stwierdzając nieważność uchwały Rady Miasta Gliwice Nr XIX/471/2016 z dnia 8 września 2016 r. Zatem nie jest możliwym określenie przez radę zasad obejmowania udziałów i akcji, jak to uczyniła Rada w § 3 uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż ustawodawca nie upoważnił rady miasta do określenia zasad wnoszenia wkładów do spółek (także wkładów za obejmowane udziały), w tym aportów, z wyjątkiem sytuacji, w której jako aport wnoszone są udziały i akcje oraz nieruchomości. Zauważyć należy, iż zasady wnoszenia jako aportu nieruchomości winna określać uchwała podejmowana podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, tj. dotyczącej zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, gdyż wniesienie nieruchomości do spółki jako aportu stanowi jedną z form zbycia nieruchomości. Co więcej, obowiązująca uchwała Nr XXV/674/2004 z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Gliwice w zakresie nabycia, zbycia, obciążania oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata materię tę reguluje i to w sposób odmienny, niż uczyniono to w uchwale z dnia 17 listopada 2016 r. Tymczasem, w § 3 uchwały Rada określiła zasady wnoszenia wkładów pieniężnych i niepieniężnych za obejmowane udziały i akcje, czym przekroczyła przyznane jej upoważnienie ustawowe.

W § 5 ust. 2 Rada określiła tryby zbywania udziałów i akcji. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej do zbycia akcji i udziałów w spółkach, o których mowa w art. 9, tj. jednoosobowych spółek gminnych i spółek z udziałem gminy stosuje się, przepisy działu IV ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, z zastrzeżeniem, iż kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wykonuje wobec spółki przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz, że w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis art. 33 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przewiduje 9 różnych trybów, w jakich mogą być zbywane udziały i akcje, przy czym z treści ust. 3 wynika, iż Rada Ministrów, tu: Rada Miasta Gliwice, może wyrazić zgodę na inny niż przewidziany w ust. 1 tryb zbywania akcji. Tymczasem Rada ograniczyła w § 5 ust. 2 uchwały liczbę możliwych do zastosowania trybów zbywania udziałów i akcji do jedynie 4 z pośród 9 trybów ustawowych. Co więcej, w § 5 ust. 3 uchwały przewidziano, iż udziały w spółkach, w których miasto Gliwice posiada nie więcej niż 25% wartości udziałów w kapitale zakładowym spółki, mogą być zbywane z pominięciem trybów określonych w ust. 2, co stoi w opozycji do regulacji art. 33 ust. 4 ww. ustawy. Wykładnia literalna przepisu art. 33 ust. 3 ustawy nie pozostawia wątpliwości, iż wyrażając zgodę na zastosowanie innego trybu zbywania udziałów i akcji, niż tryby wymienione w art. 33 ust. 1, rada miasta wyraża zgodę na zastosowanie konkretnego trybu zaproponowanego przez Prezydenta Miasta, nie zaś dowolnego innego trybu, jak to uczyniono w niniejszym przypadku. Ponadto zgoda ta ma charakter indywidualny i jest wyrażana na potrzeby konkretnej procedury zbycia udziałów i akcji, tymczasem Rada udzieliła zgody generalnej dla bliżej nieokreślonej ilości transakcji. Przede wszystkim jednak podkreślić należy, iż regulacja § 5 ust. 3 stanowi niedopuszczalne powtórzenie przepisu art. 33 ust. 5 ww. ustawy, z którego treści wynika, że akcje i udziały należące do gminy mogą być zbywane w trybie innym niż określony w art. 33 ust. 1, bez obowiązku występowania o zgodę rady miasta, jeżeli zbycie dotyczy akcji i udziałów spółek, w których gmina posiada nie więcej niż 25% kapitału zakładowego.

Postanowienia § 5 ust. 2 i 3 uchwały stanowią nie tylko niedopuszczalną modyfikację przepisów aktu wyższego rzędu, tj. art. 33 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, ale przede wszystkim pozostają w sprzeczności przywołanymi przepisami ustawy.

Wreszcie § 7 uchwały również, w ocenie organu nadzoru, reguluje materię określoną w akcie wyższego rzędu i to w sposób z nim sprzeczny. Rada postanowiła bowiem, iż Prezydent Miasta Gliwice dokonuje

wszelkich czynności związanych z wnoszeniem, cofaniem, zbywaniem udziałów, w szczególności dotyczących ustalania szczegółowego trybu zbywania udziałów, negocjowania zobowiązań inwestorów w zakresie nakładów inwestycyjnych, ochrony środowiska i zabezpieczenia interesów dotychczasowych pracowników, tymczasem kwestie składania oświadczeń woli i dokonywania czynności prawnych w imieniu gminy regulują przepisy art. 46 ustawy o samorządzie gminnym i to w sposób odmienny, niż uczyniła to Rada w przedmiotowej uchwale.

Przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Przepis § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazana zasada znajduje zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08, CBOSA). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że naruszenie powyższych zasad techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy.

Na koniec wskazać należy, iż 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, wskazanie formy, w jakiej Prezydent Miasta Gliwice dokonuje cofnięcia udziałów i akcji (§ 4 uchwały) oraz nałożenie na Prezydenta obowiązku informacyjnego (§ 6 uchwały) nie stanowi określenia zasad, na jakich mogą być cofane udziały i akcje.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać, iż uchwała Nr XXI/525/2016 z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Prezydenta Miasta została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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

POUCZENIE:

1. 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.

2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Miasta Gliwice