



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 listopada 2024 r.

Poz. 7682

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.860.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 60/VII/2024 Rady Miejskiej we Włodowicach z dnia 10 października 2024 r. w sprawie określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji przez Miasto i Gminę Włodowice, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 10 października 2024 r. Rada Miejska we Włodowicach podjęła uchwałę Nr 60/VII/2024 w sprawie określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji przez Miasto i Gminę Włodowice. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 października 2024 r. Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

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.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że analiza postanowień przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że akt ten nie zawiera regulacji w zakresie dotyczącym ustalenia przez Radę Miejską zasad cofania udziałów i akcji. Tym samym zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie odpowiada wymogom określonym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy. Wskazane pominięcie, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy, a tym samym skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje

powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Organ nadzoru stwierdza również, że organ stanowiący na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy nie posiada kompetencji do określania zasad obejmowania udziałów i akcji, a tym samym Rada Miejska we Włodowicach w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy. Zdaniem organu nadzoru, Rada na podstawie ww. przepisu 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.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada także kompetencji do określania w przedmiotowej uchwale zasad dotyczących wnoszenia wkładów przez wójta. Tymczasem uchwała Rady Miejskiej we Włodowicach w § 1, § 2 pkt 1 i pkt 2, w § 3 ust. 2 zawiera regulacje dotyczące wnoszenia wkładów (pieniężnych i niepieniężnych). W ocenie organu nadzoru, rada nie została upoważniona, aby w uchwale podejmowanej w oparciu o przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy określać kwestie związane z wnoszeniem wkładów. W świetle powyższego uznać należy, że postanowienia uchwały tj. § 1, § 2 pkt 1 i pkt 2, w § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 w zakresie dotyczącym wkładów zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa (tj. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g oraz z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy), co skutkuje także koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych regulacji.

Organ nadzoru wskazuje, że w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy ustawodawca określił, że do zadań wójta należy m.in. 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 art. 12 ust. 1-3 ustawy dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679) stanowi, że: *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* (ust. 1). *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).

Należy wskazać, 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 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 wnoszenia wkładów do spółek. Jednakże zaznaczyć należy, że jedynym wyjątkiem będzie sytuacja, gdy przedmiotem aportu jest nieruchomość, wówczas rada gminy może określić zasady wnoszenia takiego aportu lub wyrazić zgodę w indywidualnej sprawie, jednakże podstawą działania będzie dla rady przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, gdyż wniesienie jako aportu nieruchomości stanowić będzie zbycie tejże nieruchomości (por. m.in. wyrok NSA z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt I OSK 856/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy zatem przyjąć, że dokonywanie czynności wnoszenia wkładów w postaci aportów 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 przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy dokonuje 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 ust. 1 Konstytucji RP).

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 obowiązuje zasada: „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 przekroczone 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*.

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 Olsztynie 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 60/VII/2024 Rady Miejskiej we Włodowicach z dnia 10 października 2024 r. w sprawie określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji przez Miasto i Gminę Włodowice – 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**