



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lipca 2025 r.

Poz. 4243

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.381.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 190.XIX.2025 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Częstochowy, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 maja 2025 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 190.XIX.2025 w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Częstochowy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 maja 2025 r. W ocenie organu podjęcie uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa.

Jako podstawę prawną badanego aktu Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g *ustawy*, z którego 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, ustalającego ogólne zasady dokonywania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynności prawnych wyraźnie tam wskazanych – to jest wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji. Organ stanowiący gminy działający w oparciu o ww. przepis ustawy jest zobowiązany do kompleksowej realizacji upoważnienia ustawowego.

Określając zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, rada 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. Nadto należy zauważyć, że ustawodawca formułując normę art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy rozdzielił instytucje cofania oraz zbywania akcji i udziałów. Uznając racjonalność ustawodawcy, należy zatem przyjąć, że nie utożsamia on cofania udziałów i akcji z czynnością ich zbycia, a tym samym wymaga odrębnego uregulowania kwestia zasad cofania akcji i udziałów polegającego na ich umorzeniu – stosownie do art. 199 i art. 359 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.), dalej także jako *Ksh*.

Rada Miasta Częstochowy podjęła próbę regulacji tej materii, stanowiąc w § 2 pkt 2 i 3 uchwały, iż:

2) *Prezydent Miasta Częstochowy dokonuje wycofania udziałów lub akcji będących własnością gminy w spółkach w drodze ich umorzenia, zgodnie z przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych oraz postanowieniami umowy spółki, której udziały lub akcje podlegają umorzeniu,*

3) *Prezydent Miasta Częstochowy dokonuje zbycia udziałów lub akcji, które uprzednio podlegały wycenie przez uprawniony podmiot w celu ustalenia ceny zbycia. Zbycia udziałów lub akcji dokonuje się w trybie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w związku z ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym z uwzględnieniem postanowień umowy spółki, której udziały lub akcje podlegały zbyciu.*

Jednakże, w ocenie organu nadzoru, regulacje zawarte w pkt 2 cytowanego przepisu nie są wystarczające. Nie formułują żadnej zasady, wedle której mógłby postępować Prezydent Miasta Częstochowa, dokonując cofania akcji i udziałów spółki w drodze ich umorzenia. Przepis ten bowiem wskazuje podmiot uprawniony do wycofania udziałów lub akcji będących własnością gminy w spółkach w drodze ich umorzenia – co nie może być uznane za odrębną zasadę ustaloną przez Radę Miasta. Wymieniona kompetencja organu wykonawczego wynika bowiem z samego przepisu upoważniającego. Ponadto kwestionowany przepis uchwały jako zasadę wprowadza konieczność działania Prezydenta zgodnie z przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych oraz postanowieniami umowy spółki, której udziały lub akcje podlegają umorzeniu.

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 Miasta nie mogła również nakazać Prezydentowi Miasta stosowania postanowień aktów, które wiążą go niezależnie od postanowień kwestionowanej uchwały. W konsekwencji należy uznać, że Rada Miasta Częstochowy nie ustaliła żadnej zasady rządzącej czynnością cofania akcji i udziałów spółki w drodze ich umorzenia.

Odpowiadając na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały Zastępca Prezydenta Miasta Częstochowy w piśmie o znaku: MN.0232.1.2025 z dnia 23 czerwca 2025 r. wyjaśnił, że w zakresie zapisów § 2 pkt 2 ww. uchwały wszystkie zasady i kryteria dotyczące cofania udziałów lub akcji w spółkach, będących własnością gminy wynikają wprost z zapisów art. 199 i 359 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (jt. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.). Rada Miasta Częstochowy wyraziła wolę, ustalając zasady postępowania przez Prezydenta Częstochowy w tym zakresie, aby jego postępowanie w przedmiocie cofania udziałów lub akcji w spółkach oparte było ściśle na zasadach i trybie postępowania określonych w Ksh i dlatego nie ustaliła odrębnych, innych zasad postępowania. Stąd organ nadzoru podtrzymuje wyrażone wyżej stanowisko, że przedmiotowe regulacje uchwały są niewystarczające.

Z kolei w zakresie zarzutu dotyczącego niekwestionowania analogicznych regulacji w uchwale dotyczących omawianej materii, które obowiązują w innych jednostkach samorządu terytorialnego, organ nadzór jedynie wskazuje, że zasadnicze znaczenie dla ww. kwestii ma stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4097/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym, (...) *na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o „utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym” w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy. Zresztą orzecznictwo sądowe pozwala przytoczyć setki przykładów sytuacji, w których sądy administracyjne stwierdzały nieważność uchwał niezakwestionowanych przez wojewodę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, ale skutecznie zaskarżonych do sądu administracyjnego przez uprawniony podmiot w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.*

Reasumując, 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. Obowiązkiem rady gminy jest

respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem upoważniającym. Analizując natomiast przepisy uchwały należy uznać, że pozbawiona jest ona ustawowego elementu obligatoryjnego. Uchybienie to 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; wszystkie publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 190.XIX.2025 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Częstochowy – 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