

Katowice, 11 grudnia 2023 r.

NPII.4131.1.1197.2023

Rada Miejska Mikołowa

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXII/748/2023 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 24 października 2023 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów lub akcji przez Burmistrza Mikołowa, w części określonej jako:

- § 2 ust. 1 w zakresie wyrazów "wkładów oraz", § 2 ust. 2, § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 8 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako "ustawa";
- § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 5 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2023r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr LXXII/748/2023 w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów lub akcji przez Burmistrza Mikołowa.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 listopada 2023 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała w części 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) 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.

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 359 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.), dalej jako "Ksh".

W § 2 i § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż:

§ 2. 1. Określa się zasady wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji przez Gminę.

2. Wnoszenie wkładów na pokrycie obejmowanych udziałów i akcji, jak również ich cofnięcie i zbywanie przez Gminę dokonywane jest z zachowaniem zasad celowości i gospodarności oraz z uwzględnieniem konieczności realizowania zadań własnych Gminy.

§ 3. 1. Ustala się następujące zasady wnoszenia udziałów i akcji:

- 1) Burmistrz wnosi do spółki wkłady pieniężne w zamian za obejmowane udziały lub akcje do wysokości kwot przewidzianych na ten cel w budżecie Gminy na dany rok budżetowy;
- 2) Burmistrz wnosi do spółki wkłady niepieniężne (aporty) w zamian za obejmowane udziały lub akcje, w postaci mienia komunalnego mogącego, zgodnie z przepisami prawa, stanowić wkład niepieniężny;
- 3) wniesienie wkładu niepieniężnego (aportu) w celu objęcia udziałów lub akcji poprzedza się wyceną wnoszonego mienia komunalnego, a w przypadku wnoszenia nieruchomości lub udziału w nieruchomości- dokonana przez uprawniony podmiot;
- 4) wyceny nie dokonuje się w przypadku, gdy przedmiot aportu został nabyty przez Gminę w okresie do 1. roku przed wniesieniem aportu, a jego wartość można ustalić na podstawie faktury potwierdzającej jego nabycie bądź istnieje możliwość ustalenia jego wartości na podstawie poniesionych nakładów.

Organ nadzoru zauważa, że podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy uchwała generalna w sprawie określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez burmistrza może nakładać na burmistrza takie wymogi, jak obowiązek uzyskania wstępnej opinii rady w sprawach dotyczących wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji; obowiązek uzyskania zgody rady na wnoszenie, cofanie i zbywanie udziałów i akcji o określonej wartości (tak Dolnicki Bogdan, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, WKP 2018, LEX, uwaga 19 do art. 18).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy nie posiada kompetencji do określania zasad wnoszenia wkładów do spółek, w tym wkładów niepieniężnych oraz obejmowania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. 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 akcji należy do spraw zwykłego zarządu podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego.

Organ nadzoru zauważa, że podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy uchwała generalna w sprawie określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez burmistrza może nakładać na burmistrza takie wymogi, jak obowiązek uzyskania wstępnej opinii rady w sprawach dotyczących wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji; obowiązek uzyskania zgody rady na wnoszenie, cofanie i zbywanie udziałów i akcji o określonej wartości (tak Dolnicki Bogdan, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, WKP 2018, LEX, uwaga 19 do art. 18).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy nie posiada kompetencji do określania zasad wnoszenia wkładów do spółek, w tym wkładów niepieniężnych oraz obejmowania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. 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 akcji należy do spraw zwykłego zarządu podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego.

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: *Ustala się następujące zasady cofania udziałów lub akcji: cofanie udziałów lub akcji następuje wyłącznie w drodze ich umorzenia, zgodnie z przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych oraz umowy spółki (pkt 2).*

Powyżej przytoczonym przepisem Rada Miejska jako „zasadę” wprowadza konieczność działania zgodnie z przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych oraz postanowieniami umowy lub statutu Spółki, której udziały 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 akt prawa miejscowego nie może przesądzać o obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy. Rada Miejska nie mogła również nakazać stosowania postanowień aktów, które wiążą go niezależnie od postanowień kwestionowanej uchwały.

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie również do zakwestionowania przepisu § 5 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym: *Tryb zbycia udziałów i akcji powinien być stosowany z uwzględnieniem umowy spółki, której udziały przeznaczone są do zbycia.*

Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy.

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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXII/748/2023 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 24 października 2023 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów lub akcji przez Burmistrza Mikołowa - w ww. części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **16 grudnia 2023 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego