



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.408.2023

Katowice, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1004.LXXVI.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Częstochowie S.A. poprzez wniesienie aportu rzeczowego, w całości, jako sprzecznej z art. 7, art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2023 r. Rada Miasta Częstochowy przyjęła uchwałę Nr 1004.LXXVI.2023 w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Częstochowie S.A. poprzez wniesienie aportu rzeczowego, dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Organ nadzoru podkreśla, 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 obowiązują zasadą: „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 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. Wymaga również zaznaczenia, iż art. 169 ust. 1 Konstytucji RP stanowi - Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

Natomiast 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. Z kolei w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy wskazano, iż -Do zadań wójta należy w szczególności: 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 z art. 12 ust. 1 ustawy dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 679) wynika, iż: *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.*

W ocenie organu nadzoru, § 1 i § 2 uchwały są sprzeczne z art. 7, art. 169 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada Miasta w wyżej powołanym § 1 i § 2 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. *Wyraża się zgodę na wniesienie do Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Częstochowie S.A. aportu rzeczowego w postaci prawa własności nakładów inwestycyjnych stanowiących infrastrukturę tramwajową o wartości 13 935 000 zł (słownie złotych: trzynaście milionów dziewięćset trzydzieści pięć tysięcy), zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały.*

§ 2. *Wyraża się zgodę na podwyższenie kapitału zakładowego Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Częstochowie S.A. o kwotę 13 935 000 zł (słownie złotych: trzynaście milionów dziewięćset trzydzieści pięć tysięcy) i objęcie przez Gminę Miasto Częstochowa 13 935 (słownie: trzynaście tysięcy dziewięćset trzydzieści pięć) nowych akcji o wartości nominalnej 1 000 zł (słownie złotych: jeden tysiąc) za każdą akcję w podwyższonym kapitale zakładowym.*

Zdaniem organu nadzoru, aktywa w postaci wkładów i udziałów w spółce kapitałowej są składnikami majątkowymi gminy, wchodzącymi w skład mienia gminnego w rozumieniu art. 43 ustawy, a zatem uregulowania zaskarżonej uchwały dotyczą sfery gospodarowania mieniem komunalnym. Z porównania przywołanych wyżej przepisów ustawy wynika, że w omawianej materii Rada Miasta 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 i objęcie udziałów czy akcji - należy do kompetencji organu wykonawczego gminy (tu: Prezydenta Miasta). Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do podejmowania decyzji o podwyższeniu kapitału zakładowego, wniesieniu wkładu do spółki prawa handlowego i objęcia udziałów czy akcji. Jedynym wyjątkiem od tej zasady 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 udziałów 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 (tu: Prezydenta Miasta) do gospodarowania mieniem komunalnym. Organ wykonawczy wnosząc wkład, czy obejmując udziały lub 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 dotyczących określania 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).

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 marca 2017 r., sygn. akt II SA/GI 1292/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Skoro przepisy 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 stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP). (...). Skoro przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g., nie przewidują upoważnienia dla rady gminy do wyrażenia indywidualnej zgody na objęcie udziałów w konkretnej spółce, to należy podzielić stanowisko organu, że brak jest podstaw prawnych do wyrażania przez organ stanowiący gminy indywidualnej zgody na takie regulacje. Wobec tego postanowienia uchwały w tym zakresie należało również uznać za podjęte z naruszeniem prawa.*

Wyżej wymieniony Sąd również w wyroku z dnia 15 października 2021 r., sygn. II SA/GI 1050/21 (orzeczenie nieprawomocne, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) orzekł, że *Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g) u.s.g. 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. Do zadań organu wykonawczego należy natomiast gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Z porównania przywołanych przepisów wynika, że w omawianej materii rada gminy jest uprawniona wyłącznie do tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich, a także ustalania ogólnych reguł gospodarowania mieniem, w zakresie wnoszenia, cofania lub zbywania udziałów i akcji, natomiast samo gospodarowanie tym mieniem należy do kompetencji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Jak trafnie podniesiono w rozstrzygnięciu nadzorczym ani art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) u.s.g., ani też art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g) u.s.g. nie zawierają upoważnienia do uregulowania w sposób odmienny niż w ustawie zakresu podziału kompetencji pomiędzy radę i wójta. (...). Oznacza to, że rada gminy, wykonując przyznaną jej przepisem ustawy kompetencję i uchwalając zasady postępowania wójta, nie ma prawa przyznać sobie innego rodzaju uprawnienia, jeżeli przepis rangi ustawowej tego nie przewiduje. Analizowana ustawa nie przewidywała możliwości uczestniczenia rady w podejmowaniu przez organ wykonawczy gminy decyzji w sprawach obrotu gminnymi akcjami lub udziałami.*

Na marginesie należy również wskazać, że podstawy prawnej do podjęcia uchwały nie mógł stanowić przepis § 3 uchwały nr 654/XXXVI/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Częstochowy (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2013 r. poz. 3699), ze względu na fakt, iż wykracza poza delegację ustawową z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym.

Konkludując, Rada Miasta Częstochowa nie posiada kompetencji do podjęcia przedmiotowej uchwały, co oznacza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 1004.LXXVI.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Częstochowie S.A. poprzez wniesienie aportu rzeczowego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego