Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 28 września 2022 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.819.2022 Katowice, dnia 28 września 2022 r.

Rada Miasta Tychy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/786/22 Rady Miasta Tychy z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie przez „Śródmieście" Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w Tychach prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z prawem własności posadowionego na tej nieruchomości budynku, w całości, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 roku, poz. 679).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 r. Rada Miasta Tychy podjęła uchwałę Nr XLI/786/22 w sprawie wyrażenia zgody na nabycie przez „Śródmieście" Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w Tychach prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z prawem własności posadowionego na tej nieruchomości budynku.

Uchwała została przekazana Wojewodzie Śląskiemu, w trybie nadzoru, w dniu 29 sierpnia 2022 r.

W podstawie prawnej Rada wskazała przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako "ustawa"). Zgodnie z tym przepisem do *wyłącznej właściwości rady należy: [...] podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących [...] zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy*

Ponadto w podstawie prawnej uchwały Rada przywołała § 23 ust. 3 w zw. z ust. 1 lit. f) Umowy „Śródmieście" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tychach. Z ust. 3 powołanego przepisu wynika, że podjęcie uchwały [Zgromadzenia Wspólników] w sprawach określonych w ust. 1 lit. f), ł) i m) wymaga uprzedniej zgody Rady Miasta Tychy podjętej w formie uchwały. Przywołany przepis § 23 ust. 1 lit. f dotyczy zgody Zgromadzenia Wspólników na nabycie i zbycie nieruchomości, albo udziału w nieruchomości.

Przedmiotowa uchwała w ocenie organu nadzoru, została podjęta z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności przepisu art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy oraz z art. 12 ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej. Do podstawowych zasad działania organów administracji publicznej należy zasada praworządności (legalizmu), to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Zdaniem organu nadzoru brak jest w powszechnie obowiązujących przepisach prawa normy upoważniającej Radę Miasta Tychy do wyrażania zgody na nabycie nieruchomości przez spółkę prawa handlowego i to zarówno poprzez określenie zasad dokonywania tych czynności, jak i podejmowanie uchwał o charakterze indywidualnym.

Przywołany wyżej przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy w żadnym razie nie może zostać uznany za podstawę do przyjęcia kwestionowanej uchwały, dotyczy bowiem czynności dotyczących gospodarowania majątkiem gminy, które przekraczają zakres zwykłego zarządu. Jednakże "Śródmieście" Sp. z o.o., będąca odrębnym od Gminy podmiotem obrotu prawnego, może, zgodnie z umową spółki (§ 6 ust. 1 pkt 16) dokonywać kupna i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek. Mienie będące własnością spółki, nie jest mieniem komunalnym w rozumieniu art. 43 ustawy, nawet jeśli 100% udziałów w spółce należy do gminy. W przypadku powyższym nie znajduje również zastosowania zasada wynikająca z art. 12 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (dotyczy odpowiedniego stosowania art. 11 - 16 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. poz. 2259 ze zm.) jako, że przedmiotowe przepisy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowy dotyczą zbywania akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych i wszelka ich wykładnia rozszerzająca lub wnioskowanie per analogiam jest całkowicie nieuprawnione.

Również ustawa z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz 1467 ze zm.), która regulacją zawartą w art. 228^1 wprowadzoną ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym, dopuściła możliwość określenia w umowie spółki zasad postępowania w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych lub dokonywania niektórych czynności prawnych, nie ma w tym przypadku zastosowania. *Nota bene*, możliwość uregulowania wskazanych kwestii w umowie spółki z o.o. wynika już z zakresu stosowanej odpowiednio zasady swobody umów (art. 353^1 k.c. w zw. z art. 2 k.s.h.). Tym niemniej, jak należy sądzić, przepis ten dotyczy trybu postępowania w razie dokonywania wskazanych czynności przez spółkę, choć ze wskazanej zasady swobody umów wynika również dopuszczalność uregulowania w umowie spółki zasad postępowania

wewnątrz spółki w razie dokonywania określonych czynności prawnych w jej stosunkach wewnętrznych.

Wreszcie, wskazany wyżej przepis § 23 ust. 3 umowy spółki nie może nakładać na podmiot zewnętrzny w stosunku do spółki, jakim jest Rada Miasta, obowiązku podejmowania uchwał w sprawach będących domeną działania organów spółki jakimi są Zarząd, Zgromadzenie Wspólników i Rada Nadzorcza. W żadnym razie nie można bowiem przyjąć, że umową spółki można modyfikować obowiązki organów władzy publicznej wynikające z przepisów ustawowych.

Wtoku postępowania nadzorczego Wiceprezydent Miasta Tychy pismem z dnia 27 września 20122 roku złożył wyjaśnienia, w których nie zgodził się z konkluzją zawartą w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. W ww. wyjaśnieniach podkreślono, że spółkę "Śródmieście" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tychach utworzono w oparciu o uchwałę Rady Miasta Tychy między innymi w celu zarządzania strategicznymi nieruchomościami Miasta Tychy położonymi w jego centrum. Podkreślając przy tym, iż Rada Miasta wyposażając Spółkę w rzeczone nieruchomości i określając jej organizację - zastrzegła, że wyrażenie przez Zgromadzenie Wspólników zgody na zbycie którejś z tych nieruchomości oraz nabycie kolejnych, winno być poprzedzone wyrażoną przez nią samą (w formie uchwały) zgodą, co znalazło odzwierciedlenie we wskazanym wyżej § 23 ust. 3 umowy spółki. Dalej stwierdzono, że Rada ustalając powyższą zasadę kierowała się w tym zakresie odpowiednio stosowanym przepisem (art. 18 ust. 9 lit. g ustawy) dającym jej kompetencje do „określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta" zauważając przy tym, iż przepis ten w brzmieniu nadanym mu przez ustawodawcę bez dokonania interpretacji jest niemożliwy do zastosowania. Wykładnia rzeczonego przepisu, dokonana przez Radę Miasta Tychy zakładała, że przepis ten daje Radzie Miasta kompetencję do określenia zasad postępowania przez Prezydenta pełniącego w spółce funkcję Zgromadzenia Wspólników w odniesieniu do wkładów. W związku z powyższym Rada Miasta Tychy stoi na stanowisku, iż była upoważniona do określenia w umowie "Śródmieście" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tychach zasady, zgodnie z którą Zgromadzenie Wspólników przed wyrażeniem swojego stanowiska, winno zwrócić się do niej o zgodę na zbycie lub nabycie przez spółkę nieruchomości.

Z tak przedstawioną argumentacją nie sposób się zgodzić, Rada dokonała bowiem wykładni rozszerzającej przepisu ustawy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g), który upoważniał ją wyłącznie do *określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta* poprzez przyjęcie, że możliwe jest rozciągnięcie powyższych zasad na dokonywanie innych czynności prawnych, w tym przypadku nabycia mienia nieruchomego do majątku spółki. Jak wskazano wyżej, Rada nie była uprawniona do stosowania wnioskowania *per analogiam*, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. W powyższym przypadku uprawnienia takiego nie da się wywieźć z treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g - powyższy przepis upoważnia jedynie radę do podjęcia uchwały stanowiącej zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, w spółkach i spółdzielniach z udziałem gminy lub przez nią tworzonych. Przy czym, uchwała podjęta na ww. podstawie prawnej winna mieć charakter generalny i abstrakcyjny, a nie sprowadzać się do wyrażenia zgody na dokonanie konkretnej czynności prawnej wobec konkretnej spółki. Stanowisko takie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. (por. wyrok NSA z dnia 8

marca 2022 r. sygn akt I OSK 1088/21, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r. sygn akt II OSK 1160/16).

Ponadto w cytowanych wyżej wyjaśnieniach podkreślono, że wbrew twierdzeniom zawartym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, Rada nie jest zobligowana do podjęcia uchwał wyrażającej zgodę na nabycie nieruchomości przez „Śródmieście" Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i zajęcie przez nią stanowiska w przedmiotowej kwestii stanowi realizację jej woli, a nie obowiązku.

Jednakże nawet gdyby się zgodzić z taką interpretacją, nie zmienia to faktu, iż w podstawie prawnej uchwały wskazano przepis § 23 ust. 3 umowy spółki „Śródmieście". Nie sposób zgodzić się z poglądem jakoby przepis dokumentu wewnętrznego spółki, jakim jest umowa spółki mógł stanowić podstawę prawną do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy, jako że w drodze uchwał należy rozstrzygać sprawy należące do jego kompetencji, określone w przepisach powszechnie obowiązujących - ustawie o samorządzie gminnym oraz w innych ustawach, a także w przepisach prawnych wydawanych na podstawie ustaw.

Reasumując, żaden przepis obowiązującego prawa nie upoważnia Rady Miasta Tychy do udzielania zgody spółce prawa handlowego na nabycie nieruchomości. Oznacza to, że przedmiotowa uchwała została podjęta bez podstawy prawnej.

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. Niewątpliwe uchwała podjęta bez podstawy prawnej narusza prawo w sposób istotny i nie może ostać się w obrocie prawnym. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/786/22 Rady Miasta Tychy z dnia 25 sierpnia 2022 r. w całości jest w pełni 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego