Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 17 stycznia 2024 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.57.2024 Katowice, dnia 17 stycznia 2024 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 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/1061/23 Rady Miasta Tychy z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie pozytywnego zaopiniowania pokrycia udziałów w kapitale zakładowym „Śródmieście" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Tychach wkładem niepieniężnym, w całości, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP" w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 grudnia 2023 r. Rada Miasta Tychy podjęła uchwałę Nr LVI/1061/23 w sprawie pozytywnego zaopiniowania pokrycia udziałów w kapitale zakładowym „Śródmieście" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Tychach wkładem niepieniężnym, dalej jako „uchwała".

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, jak również Rada Miasta wskazała na uchwałę Nr XXIV/423/16 z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami i lokalami użytkowymi oraz na uchwałę Nr 0150/858/2002 z dnia 25.04.2002 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Zarząd Miasta. Wymaga podkreślenia, że Rada powołując się na wskazane uchwały własne nie wskazała konkretnego przepisu uchwały, który zawierałby upoważnienie (delegację) dla Rady Miasta Tychy do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem, albowiem została podjęta bez podstawy prawnej.

Na mocy § 1 uchwały Rada Miasta Tychy *pozytywnie zaopiniowała objęcie przez Gminę Tychy 12.792 (słownie: dwanaście tysięcy siedemset dziewięćdziesiąt dwa) nowych udziałów, o wartości nominalnej 500,00 złotych (słownie: pięćset złotych 00/100) każdy, w kapitale zakładowym „Śródmieście" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Tychach*.

Z kolei § 2 uchwały określa, że: *Na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym wnieść wkład niepieniężny o wartości 6.396.000,00 zł (słownie: sześć milionów trzysta dziewięćdziesiąt sześć tysięcy złotych), w postaci prawa własności nieruchomości zlokalizowanej w Tychach przy ul. Ciasnej 3, o powierzchni użytkowej 1289,9 m2, położonej na działce o numerze 5166/70 i powierzchni 0,1248 ha*.

Wskazany w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy stanowi, że d*o wyłącznej właściwości rady gminy 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 ustawy 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*. Mając na uwadze treść § 1 i § 2 uchwały, należy stwierdzić, że uchwała Nr LVI/1061/23 Rady Miasta Tychy z dnia 14 grudnia 2023 r. nie dotyczy zasad obrotu nieruchomościami komunalnymi, ani też wyrażenia indywidualnej zgody na nabycie, zbycie, wydzierżawienie lub wynajęcie nieruchomości. Wobec czego przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy nie daje upoważnienia dla Rady do podjęcia uchwały w przedmiocie opiniowania pokrycia udziałów w kapitale zakładowym „Śródmieście" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Tychach wkładem niepieniężnym.

Organ nadzoru wskazuje z kolei, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy upoważnia radę do określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako dotyczących spraw majątkowych gminy przekraczających zwykły zarząd. W odróżnieniu od treści przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, przywołany wyżej przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy, nie upoważnia rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach indywidualnych (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 511/07, publ. w CBOSA). Na mocy przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy gmina jest uprawniona do określenia zasad, a więc ogólnych reguł postępowania przy wnoszeniu, cofaniu i zbywaniu udziałów. Przy czym przez pojęcie „zasady" należy rozumieć zbiór podstawowych reguł postępowania organu dla organu wykonawczego z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Gl 1292/16, publ. w CBOSA).

Odnosząc się do treści § 2 uchwały, który stanowi, że „*Na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym wnieść wkład niepieniężny o wartości 6.396.000,00 zł (słownie: sześć milionów trzysta dziewięćdziesiąt sześć tysięcy złotych), w postaci prawa własności nieruchomości zlokalizowanej w Tychach przy ul. Ciasnej 3, o powierzchni użytkowej 1289,9 m2, położonej na działce o numerze 5166/70 i powierzchni 0,1248 ha*", organ nadzoru stoi na stanowisku, że Rada Miasta nie posiada kompetencji do kategorycznego decydowania o wniesieniu wkładu niepieniężnego w postaci prawa własności nieruchomości, jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku. Rada Miasta jest uprawniona wyłącznie do ewentualnego wyrażenia zgody organowi wykonawczemu do wniesienia wkładu niepieniężnego w postaci prawa własności nieruchomości.

Gospodarowanie mieniem gminnym, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady, a wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy nie może zatem podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, lub też wskazywać organowi właściwemu sposobu ich wykonywania, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (por. art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Organ stanowiący nie posiada kompetencji do decydowania w kwestii przeznaczania bądź zakazu przeznaczania określonych nieruchomości do zbycia, ponieważ zgodnie z brzmieniem powyższych przepisów, jak i art. 25 ust. 1 ustawy to wójt (burmistrz, prezydent miasta) gospodaruje nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości.

Pismem z dnia 17 stycznia 2024 r. przesłano do organu nadzoru wyjaśnienia dotyczące wszczętego postępowania nadzorczego, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują w całości na uwzględnienie. W przedmiotowym piśmie wskazano, że: *Tym samym § 2 badanej uchwały z dnia*

14.12.2023 r. stanowi właśnie wyrażenie zgody na zbycie wskazanej nieruchomości w formie wniesienia jej jako wkład niepieniężny (aport) do spółki. Powołanie w/w podstaw prawnych w uchwale z dnia 14.12.2023 r. oraz powyższa interpretacja przepisów stanowią uzasadnione przyjęcie, iż w istocie Rada Miasta Tychy wyraziła zgodę organowi wykonawczemu na wniesienia do spółki wkładu niepieniężnego w postaci prawa własności nieruchomości, a nie jak twierdzi organ nadzoru, że doszło do kategorycznego zadecydowania o wniesieniu wkładu niepieniężnego do spółki.

Dokonując analizy treści postanowienia § 2 uchwały, wbrew twierdzeniom zawartym w przesłanych wyjaśnienia, nie można uznać, że z jego treści wynika wola organu stanowiącego w zakresie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości. Obecnie nie można już domniemywać treści uchwały o przeciwnej treści niż ta, która była przedmiotem głosowania Rady Miasta Tychy. Niedopuszczalne jest także, aby treść uchwały była wykładana czy interpretowana przy pomocy wyjaśnień składanych w trakcie postępowania nadzorczego. Treści uchwały nie można w żaden sposób suponować z innych dokumentów, musi ona wynikać wprost z uchwały, a nie z dodatkowej korespondencji kierowanej do organu nadzoru, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

Co więcej, w kontekście twierdzenia, że przedmiotem uchwały – zdaniem Gminy - jest wyrażenie zgody przez Radę Miasta na zbycie opisanej w uchwale nieruchomości, organ nadzoru podkreśla, że nawet brak jest w przedmiocie wyrażenia zgody jakiejkolwiek informacji w uzasadnieniu do uchwały. Oczywistym jest, że co do zasady uzasadnienie projektu uchwały stanowi wyjaśnienie przyczyn podjęcia uchwały o określonej treści.

Organ nadzoru stanowczo podkreśla, że intencji organu (tu: Rady Miasta Tychy) w zakresie treści i charakteru podejmowanej uchwały nie można domniemywać. W praktyce uchwała nie może podlegać dowolnej interpretacji w zależności od czytającego uchwałę, co oznaczać by mogło możliwość różnej interpretacji omawianego postanowienia uchwały.

Odnosząc się do powołania się przez stronę w wyjaśnieniach na dwa rozstrzygnięcia nadzorcze, to organ nadzoru ma świadomość i zna treść wydawanych aktów nadzoru. Jednakże istotne jest to, że wydane rozstrzygnięcia dotyczą innego stanu prawnego i faktycznego, aniżeli występuje w niniejszej sprawie. Nie ulega zatem wątpliwości, że nietrafnie powołane przez stronę akty nadzoru, nie mają zastosowania w rozpatrywanej sprawie dotyczącej uchwały Nr LVI/1061/23 w sprawie pozytywnego zaopiniowania pokrycia udziałów w kapitale zakładowym „Śródmieście" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Tychach wkładem niepieniężnym. Tym samym w oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione.

Konkludując, przedmiotowa uchwała, w ocenie organu nadzoru, została zatem podjęta z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności przepisu art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. *wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110*).

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 LVI/1061/23 Rady Miasta Tychy z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie pozytywnego zaopiniowania pokrycia udziałów w kapitale zakładowym „Śródmieście" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Tychach wkładem niepieniężnym - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego