



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.268.2021

Katowice, dnia 26 marca 2021 r.

Rada Miasta Zabrze

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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/499/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej SIM Śląsk sp. z o.o., w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. g oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2021 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XXX/499/21 w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej SIM Śląsk sp. z o.o., dalej jako *uchwała*. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i g ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lutego 2021 r.

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

Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały, Rada wyraziła zgodę na utworzenie przez Miasto Zabrze spółki pod nazwą Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa SIM Śląsk Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, dalej jako: *Spółka*. Mocą § 1 ust. 2 uchwały ustalono, iż *podstawowym celem gospodarczym Spółki będzie budowanie domów mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadach najmu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*. Z kolei w § 2 uchwały Rada zobowiązała Miasto Zabrze do wniesienia do Spółki w formie wkładu pieniężnego na poczet objęcia udziałów kwotę wsparcia otrzymaną z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Jak ustalił organ nadzoru, kwota ta ma wynieść 3 mln zł (słownie: trzy miliony złotych), a podstawą do złożenia przez Prezydenta Miasta

Zabrze wniosku o wsparcie finansowe z tego tytułu jest uchwalona na tej samej sesji uchwała Nr XXX/500/21 w sprawie zatwierdzenia wniosku o wsparcie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na sfinansowanie objęcia udziałów w nowotworzonej Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej SIM Śląsk spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Wymaga podkreślenia, iż podział kompetencji pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym gminy w procesie gospodarowania mieniem gminnym wyznaczają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, organem właściwym do gospodarowania mieniem gminnym jest organ wykonawczy. Przy tym gospodarowanie mieniem gminnym jest sformułowaniem bardzo szerokim, które pozwala organowi wykonawczemu na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez konieczności uzyskiwania zgody czy też opinii rady gminy - z wyjątkiem tych spraw, które zostały wyraźnie zastrzeżone do kompetencji rady. Co oczywiste, organ wykonawczy gminy nie może działać w sposób dowolny i arbitralny. W kompetencjach tych ograniczony jest bowiem, na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy, koniecznością stosowania się do zasad ustalonych przez organ stanowiący. Rada gminy może zatem wypowiadać się w sprawach gospodarowania mieniem gminy jedynie w wypadkach wskazanych wprost w ustawie, bądź też w aktach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego.

Użyty przez ustawodawcę zwrot *określenia zasad* wskazuje na konieczność ustalenia przez radę gminy ogólnych norm postępowania, którymi winien kierować się organ wykonawczy przy wnoszeniu, cofaniu i zbywania udziałów i akcji. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zasady ustalone przez radę powinny zachować charakter generalny – por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2002r., sygn. akt II SA/Wr 2716/00, CBOSA). Jak z kolei stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1292/16, CBOSA, *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. Nie ulega przy tym wątpliwości, że rada może określić zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów, jakimi winien kierować się organ wykonawczy i to również w stosunku do konkretnego podmiotu, nie może natomiast nakładać jakichkolwiek obowiązków, w tym związanych z obciążeniem finansowym, nie mając do tego wyraźnej podstawy prawnej. Widać zatem, że ustawodawca w odniesieniu do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g. ustawy nie przewidział możliwości podejmowania uchwał „indywidualnych”, mocą których rada wyraża zgodę na dokonanie przez organ wykonawczy gminy określonej czynności prawnej. W tym przypadku ingerencja organu stanowiącego, jako wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, może się odnosić jedynie do ustalenia ogólnych zasad wiążących w tym zakresie organ wykonawczy.*

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała 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. g i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy. 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. W analizowanym przypadku za pozbawione podstawy prawnej należy zatem

uznać działanie Rady, która uchwałą nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek wniesienia wkładu pieniężnego do tworzonej spółki, podczas gdy czynność ta mieści się w szeroko rozumianej sferze gospodarowania mieniem komunalnym, a Prezydent Miasta może dokonać wniesienia przedmiotowego wkładu w ramach swoich ustawowych kompetencji.

Wskazane powyżej uchybienia 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 w uchwale powoduje, że akt ten 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 lub 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/499/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej SIM Śląsk sp. z o.o. - w części określonej w *petitum*, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego