

dr hab. Jakub Jan Zięty, prof. UWM

ORCID: 0000-0002-1243-3394

jakub.ziety@uwm.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Podział kompetencji między radę gminy a organ wykonawczy w zakresie objęcia udziałów w spółce komunalnej – glosa aprobowująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 listopada 2025 r., III SA/GI 788/25

Słowa kluczowe: *jednostka samorządu terytorialnego; działalność komunalna; działalność gospodarcza; spółka komunalna; podział kompetencji*

Przedmiotem glosy jest jedna z podstawowych konstrukcji jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych, a mianowicie podział kompetencji między organami wykonawczymi a organami stanowiącymi. Tłem dla rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach stało się zagadnienie dotyczące zakresu zgody na nabywanie, obejmowanie czy też wnoszenie udziałów (akcji) przez jednostki samorządu terytorialnego. Pomimo tego, że kwestia ta była przedmiotem wielu analiz doktrynalnych oraz orzeczeń sądowych, dalej budzi ona wątpliwości. W glosie dokonano oceny stanowiska Sądu, które co do zasady było właściwe. Dało ono jednak asumpt do szerszej analizy zagadnienia kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Jedynie sygnalizacyjnie autor wskazał na kwestie dotyczące skutków nieważności uchwały na gruncie prawa cywilnego.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 listopada 2025 r., III SA/GI 788/25

Teza I: Kwestie odnoszące się bezpośrednio do wnoszenia wkładów i obejmowania udziałów lub akcji w spółkach reguluje w u.s.g. wskazany art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g stanowiący, 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. Aktywa w postaci udziałów w spółce kapitałowej są składnikami majątkowymi gminy, wchodzącymi w skład mienia gminnego, w rozumieniu art. 43 u.s.g., a zatem 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 objęcie udziałów, kapitał zakładowy i jego podział na poszczególne udziały o określonej wartości, jak też sposób jego pokrycia należy do kompetencji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

Teza 2: Skoro przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. dokonuje podziału kompetencji dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich, jak też określania przez wójta zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów, to jakiegokolwiek materialne odstępstwa od nich muszą być traktowane jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Rada nie może zatem podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, lub też wskazywać organowi właściwemu sposobu ich wykonywania, gdyż jest to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (argument z art. 169 Konstytucji RP).

Wprowadzenie

Pomijając kwestie dotyczące podstaw orzekania przez sąd, glosa dotyczy zagadnień konstrukcyjnych dla każdej osoby prawnej, jaką są jednostki samorządu terytorialnego (JST), a mianowicie podziału kompetencji pomiędzy jej organami. Naruszenie uprawnień organu stanowiącego lub przekroczenie ich przez ten organ stanowi jedną z przyczyn nieważności uchwał rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa. W odniesieniu do organów wykonawczych dokonanie czynności prawnej bez wymaganej ustawą zgody organu stanowiącego lub z jej przekroczeniem może być oceniane przez pryzmat różnych sankcji. Najwłaściwsza powinna być nieważność dokonanej czynności, natomiast nie oznacza to, że czynność nie wywoła skutku prawnego. Dobrym przykładem takiej sytuacji może być chociażby zawiązanie spółki komunalnej bez wymaganej zgody organu stanowiącego¹. Co do zasady taka czynność powinna być uznana za nieważną (art. 58 k.c.)². Choć

i tutaj pojawia się problem stosowania art. 21 § 1 i 5 k.s.h., bo czy brak zgody stanowi o niezawarcie umowy?³ Kolejny przykład na grun-

na podstawie art. 58 k.c., „Przegląd Prawa Handlowego” 2016, nr 3, s. 40–45. W doktrynie wskazuje się, że celem przepisu art. 21 k.s.h. jest złagodzenie skutków następczego wykrycia wadliwości stosunku spółki kapitałowej. W konsekwencji ustawodawca wyłączył możliwość zastosowania konstrukcji nieważności czynności prawnej *ex lege* (art. 58 k.c.). Tak: A. Opalski, *Komentarz do art. 21, [w:] Kodeks spółek handlowych*, t. 1A: *Spółki osobowe. Komentarz. Art. 1–36*, A. Opalski (red.), Legalis 2024. Podobnie: wyrok SA w Krakowie z dnia 2 czerwca 2017 r., I ACa 1413/16, CBOSA.

³ Szerzej zob. D. Nowak, *Wadliwa spółka kapitałowa w prawie niemieckim i prawie polskim*, „Rejent” 2009, nr 9, s. 119 i n.; D. Mróz-Szarmach, *Postępowanie w sprawie cywilnej zainicjowane na podstawie art. 21 k.s.h.*, [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, M. Dumkiewicz, J. Szczotka, K. Kopaczyńska-Pieczniak (red.), t. 2, Warszawa 2020, s. 901 i n.; A. Kidyba, *Komentarz do art. 21, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2025. W doktrynie wskazuje się, że art. 21 k.s.h. nie obejmuje sytuacji, gdy akt założycielski był dotknięty bezwzględną nieważnością albo nie dochowano formy aktu notarialnego. Zob. m.in. S. Sołtysiński, [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2012, s. 367–368; J.P. Naworski, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, T. Siemiątkowski, R. Potrzebszcz (red.), t. 1, Warszawa 2011, s. 201. Odmienne stanowisko prezentuje M. Rodzyńkiewicz (*Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 101–102). W jego ocenie przypadek, gdy nie dochowano formy aktu notarialnego, powinien być objęty dyspozycją art.

¹ Na marginesie głównych rozważań należy wskazać, że w ramach swoich uprawnień sąd rejestrowy powinien badać dopuszczalność zawiązania spółki komunalnej bez zgody rady. W mojej ocenie brak takiej zgody mógłby stanowić podstawę odmowy dokonania wpisu do rejestru.

² Na gruncie prawa spółek w zakresie możliwości stosowania art. 58 k.c. zob. M. Sochański, *Możliwość stwierdzenia nieważności umowy (statutu) spółki kapitałowej*

cie wnoszenia aportów to złożenie przez organ wykonawczy oświadczenia o wniesieniu aportu, a następnie dokonanie czynności rozporządzającej bez wymaganej zgody organu stanowiącego. Taka czynność również powinna być uznana za nieważną (art. 58 k.c.), ale z uwagi na ochronę drugiej strony mimo to może wywołać skutek prawny w postaci przeniesienia własności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zajmował się jedynie kwestią zakresu kompetencji organu stanowiącego w odniesieniu do kształtowania zasad podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji. Kwestie te regulują przepisy ustaw samorządowych odpowiednio w odniesieniu do wójta (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g.⁴), zarządu powiatu (art. 12 ust. 2 pkt 8 lit. g u.s.p.⁵) oraz zarządu województwa (art. 18 pkt 19 lit. e u.s.w.⁶). Z uwagi na tożsamość postanowień wskazanych przepisów wyrażone w dalszej części glosy poglądy odnoszące się do gminy znajdują zastosowanie również w odniesieniu do powiatu czy województwa samorządowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozpatrywał skargę Wojewody Śląskiego (występującego jako organ nadzoru nad JST) na niezgodność z przepisami uchwały Rady Miasta P. w sprawie wyrażenia zgody na objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym poprzez wniesienie do spółki wkładu pieniężnego. Skarżący wskazał, że powyższa uchwała jest sprzeczna z art. 7 Konstytucji RP⁷ w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g i art. 30

ust. 2 pkt 3 u.s.g. Sprzeczność ze wskazanymi przepisami miała polegać na braku podstawy do wyrażenia zgody na wniesienie wkładu pieniężnego jako uchwały indywidualnej odnoszącej się do konkretnego podmiotu. W ocenie Wojewody Śląskiego organ stanowiący ma prawo wyłącznie do określenia zasad, nie zaś do wyrażania zgody w indywidualizowanych sprawach. Natomiast organ wykonawczy ma wyłączną kompetencję do wykonania uchwały i wskazania podmiotu, względem którego zostanie dokonane objęcie i wniesienie aportu. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta należy 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 u.s.g. Tym samym organ nadzoru uznał, że rada może wyłącznie ustalić zasady, których wykonanie ustawodawca powierzył organowi wykonawczemu gminy.

Gmina w odpowiedzi na skargę wskazała, że zaskarżona uchwała Rady Miasta P. „nie narusza w rażącym stopniu przepisów wskazanych w treści skargi, choć sama podstawa prawna podjętej uchwały może budzić wątpliwości”. Istotną kwestią w sprawie jest jeszcze to, że w podstawie prawnej uchwały powołano również art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g., co wypełnia delegację ustawową dla podjętej uchwały. Zasady mogą być tak sformułowane, aby wymagać od organu wykonawczego uzyskania zgody w każdym indywidualnym przypadku.

Jak widać, problem, jaki dostrzegł organ nadzoru, dotyczy ważnej kwestii dopuszczalności ograniczenia kompetencji organu wykonawczego w zakresie konieczności uzyskiwania zgody na dokonanie czynności wniesienia aportu w każdym indywidualnym przypadku. Problem może się ujawnić w przypadku, gdy nie było ustalonych zasad objęcia udziałów, objęcie udziałów nastąpiło bez zgody organu stanowiącego lub za zgodą, ale wyrażoną w odniesieniu do indywidualnie określonego przypadku.

21 k.s.h. Zob. także: A. Opalski, *op. cit.*; R. Adamus, *Problem nieważności umowy spółki z o.o. z uwagi na jej sprzeczność z prawem*, „Monitor Prawa Handlowego” 2022, nr 4, s. 9–14.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1153, ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1684, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2025, poz. 581, ze zm.).

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

I. Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach prawidłowo określił przedmiot sporu, pamiętając o jego zakresie ukształtowanym przez skargę oraz obowiązujące przepisy materialne i procesowe. Spór dotyczył tego, „czy Rada Miasta P. miała podstawę prawną do podjęcia kontrolowanej uchwały. W ocenie organu nadzoru żaden z przywołanych w uchwale przepisów ani też żaden inny przepis powszechnie obowiązującego prawa nie zawiera upoważnienia dla rady miasta do podjęcia uchwały o wskazanej wyżej treści”. Zgodnie bowiem 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. Rada uprawniona jest więc do kształtowania zasad jako przepisów o charakterze generalnym. Jest to konsekwencją użytego w tym przepisie sformułowania „określenia zasad”. Jak Sąd słusznie zauważył, na podstawie przywołanej wyżej normy organ stanowiący ustala ogólne zasady, na podstawie których może następować wnoszenie, cofanie i zbywanie udziałów i akcji przez wójta. Zasady to ustalanie ogólnych reguł postępowania przy wnoszeniu, cofaniu i zbywaniu udziałów. Należy rozumieć je jako zbiór podstawowych reguł postępowania określony dla organu wykonawczego z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy⁸. Wykonywanie uprawnień, jakie wynikają z posiadania przez gminę udziałów (akcji) w spółkach kapitałowych, należy bezspornie do sfery majątkowej JST, a więc do kompetencji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta⁹. Aktywa w postaci

udziałów w spółce kapitałowej są składnikami majątkowymi gminy, wchodzącymi w skład mienia gminnego w rozumieniu art. 43 u.s.g., a zatem 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 objęcie udziałów, określenie kapitału zakładowego (kapitału akcyjnego) i jego podział na poszczególne udziały (akcje) o określonej wartości nominalnej (lub ilość akcji beznominałowych), a także sposób jego pokrycia należą do kompetencji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta)¹⁰.

Analizowany przepis ustawy o samorządzie gminnym upoważnia organ stanowiący do określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako dotyczących spraw majątkowych gminy przekraczających zwykły zarząd (lub stanowiących wyłączną kompetencję organu stanowiącego, jak w przypadku powiatu czy województwa samorządowego). Dlatego też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do wyrażania zgody na powyższe w drodze indywidualnych uchwał¹¹. Uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g., zawierająca zasady jako normy abstrakcyjne, stanowi akt prawa miejscowego z konsekwencją jej promulgacji na zasadach określonych w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹².

Dokonując powyższej analizy, Sąd przyjął jako zasadę brak możliwości chociażby pośredniej ingerencji w proces wykonywania uprawnień

⁸ Por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r., I OSK 3307/15, Legalis nr 1511783.

⁹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 kwietnia 2024 r., III SA/GI 235/24, Legalis nr 3076098.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 września 2020 r., I SA/Wa 1397/20, Legalis nr 2620702.

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2716/00, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2007 r., III SA/Wr 457/07, Legalis nr 165100; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 marca 2024 r., II SA/Rz 1864/23, LEX nr 3734686.

¹² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461, ze zm.).

organu wykonawczego przez organ stanowiący¹³. Skład orzekający uznał, że „skoro przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. dokonuje podziału kompetencji dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich, jak też określania przez wójta zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów, to jakiegokolwiek materialne odstępstwa od nich muszą być traktowane jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze”¹⁴. Sąd w tym składzie uznał, że rada nie może wskazywać organowi wykonawczego sposobu wykonywania ich kompetencji, gdyż jest to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze zgodnie z art. 169 Konstytucji RP.

W ocenie Sądu nie jest dopuszczalne podjęcie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. uchwały, w której rozstrzygana jest konkretna, jednostkowa sprawa, a taki charakter ma

zaskarżona uchwała¹⁵. Dodatkowym potwierdzeniem ich zasadności jest treść art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., według którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (zob. uzasadnienie zaskarżonej uchwały, gdzie argumentowano, że w pojęciu „określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta”, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g., mieści się także określenie zasad wnoszenia udziałów do spółek komunalnych). Również na gruncie orzecznictwa sformułowano pogląd, zgodnie z którym uchwała rady gminy w sprawie wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd należy do kategorii aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy¹⁶.

2. Ocena stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

Regulacje dotyczące przystępowania do spółek i ich tworzenia mają na celu tworzenie warunków organizacyjnych dla zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej¹⁷. Realizacja tych założeń następuje zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych dla samorządu terytorialnego oraz m.in. ustawy o gospodarce komunalnej¹⁸. Działania JST mają służyć bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych¹⁹. Co do zasady gminy mogą tworzyć tylko takie jednostki organizacyjne oraz przystępować do nich wyłącznie w celu wykonywania spoczywających na nich zadań. Z kolei jednostki te mogą prowadzić

¹³ Odnośnie do podziału kompetencji między organy stanowiące a wykonawcze zob. J. Jagoda, *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 4, s. 7–21; M. Chlipała, J. Żurek-Wójcik, *Stanowienie o kierunku działania wójta (burmistrza, prezidenta miasta)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7–8, s. 206–228; M. Chlipała, *Kompetencje organów gminy w ustawie ustrojowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 6, s. 80–90. Warto wskazać, że w zakresie nieuregulowanym w ustawach ustrojowych w sferze majątkowej – jak wskazuje A. Szewc (*Komentarz do art. 18*, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz, LEX/el. 2012) – „w innych (niewymienionych tam) sprawach decyzje gospodarcze może podejmować wójt, nawet jeżeli ich przedmiotem są sprawy majątkowe przekraczające zakres zwykłego zarządu, tj. wychodzące poza załatwianie bieżących spraw związanych z normalnym korzystaniem z rzeczy oraz praw i utrzymywaniem ich w stanie niepogorszonym, umożliwiającym eksploatację tych rzeczy i praw w ramach ich społeczno-gospodarczego przeznaczenia, w tym pobieranie pożytków mienia, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej”. Podobnie: M. Augustyniak, *Komentarz do art. 18*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz, P. Drebnkowski, P.J. Suwaj (red.), Legalis 2023.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 września 2020 r., I SA/Wa 1397/20, Legalis nr 2620702.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 grudnia 2023 r., II SA/Ke 623/23, Legalis nr 3034918.

¹⁶ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2006 r., III SA/Wr 25/06, Legalis nr 161436; wyrok NSA z dnia 6 września 2002 r., II SA/Wr 797/02, CBOSA.

¹⁷ M. Augustyniak, T. Moll, *Komentarz do art. 18*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2021.

¹⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 679, ze zm.).

¹⁹ C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym*. Komentarz, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2005, s. 128.

swoją działalność jedynie w celu realizacji zadań ich macierzystych jednostek samorządowych²⁰. Zadania z zakresu gospodarki komunalnej dzieli się na zadania ze sfery użyteczności publicznej i zadania pozostające poza tą sferą²¹. Realizacja zadań poza sferą użyteczności publicznej musi znaleźć podstawę w konkretnym przepisie prawnym (dla gmin jest to art. 10 u.s.g.). Istotność tego wskazania potwierdza brak dopuszczenia do realizacji zadań poza sferą użyteczności publicznej chociażby przez powiaty²². Warto zaznaczyć, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki i przystępować do nich jedynie w przypadkach wprost wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym, przy czym wyłącznie do spółek kapitałowych (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, prostej spółki akcyjnej, spółki akcyjnej), wyjątkowo zaś – i to w roli akcjonariusza – do spółki komandytowo-akcyjnej²³.

Ustawodawca reglamentuje więc możliwość tworzenia spółek czy przystępowania do nich nie tylko poprzez zakres zadań, jakie mogą być przy ich pomocy realizowane, lecz także poprzez formy spółek, które mogą być zawiązywane przez JST. Czynności dotyczące określenia zasad tworzenia i przystępowania do spółek oraz rozwiązywania i występowania z nich, a także określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez organy wykonawcze uznawane są przez ustawodawcę za czynności należące do wyłącznych kompetencji organów stanowiących. W pozostałym zakresie uprawnienia dotyczące zawiązywania spółek oraz wykonywania praw

przynależne są do organów wykonawczych. Przekroczenie przypisanych poszczególnym organom kompetencji powoduje co do zasady nieważność uchwały organu stanowiącego i może wywołać skutek w postaci nieważności czynności organu wykonawczego²⁴. Problemem, z jakim w pierwszej kolejności musiał się zmierzyć Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, była ocena tego, czy przepisy umożliwiają podjęcie przez radę miasta decyzji indywidualnej w odniesieniu do zgody na wniesienie aportu, a szerzej też w zakresie tworzenia spółek i przystępowania do nich. W treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i g u.s.g. (oraz odpowiadającej im treści przepisów ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie wojewódzkim) ustawodawca odwołuje się do pojęcia zasad jedynie w przypadku tego drugiego przepisu. Z tak skonstruowanych przepisów można wnosić, że o ile w pierwszym z nich dopuszczalne byłoby podjęcie uchwały zindywidualizowanej wyrażającej zgodę na utworzenie określonego rodzaju spółki, o tyle w drugim takiej zindywidualizowanej uchwały nie można byłoby podjąć. Z kolei w odniesieniu do wnoszenia wkładów powinny być ukształtowane zasady, na jakich organ może tego dokonać. W tym zakresie nie będzie dopuszczalne podjęcie zindywidualizowanej uchwały wyrażającej zgodę na taką czynność. Organ uchwałodawczy jest uprawniony do wytyczenia ogólnych reguł, na jakich może następować wnoszenie. Określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez organ stanowiący powinno mieć charakter generalny, ponieważ uchwała o charakterze indywidualnym narusza przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g.²⁵.

Warto przy tym pamiętać, że niezależnie od tych reguł na każdym etapie organ stanowiący w zakresie wkładu pieniężnego może pośrednio uczestniczyć w tym działaniu. To uprawnienie wynika z zasad tworzenia budżetu JST, gdzie musi być wskazane zadanie i wysokość przezna-

²⁰ M. Szydło, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX/el. 2008; P. Wagner, *Kilka uwag na temat ustawy o gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12, s. 13.

²¹ Zob. L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, R. Hauser (red.), Warszawa 2018, s. 62–65.

²² Por. J.J. Zięty, *Jednostka samorządu terytorialnego jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą. Glosa częściowo aprobująca do postanowienia Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2023 r. (II USK 180/22)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3–4, s. 176–183.

²³ Por. M. Augustyniak, T. Moll, *op. cit.*

²⁴ Co do ewentualnych skutków cywilnoprawnych zob. sygnalizację w podsumowaniu.

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2716/00, CBOSA.

czonych na nie środków. Budżet przyjmuje organ stanowiący, a to w nim określa się wysokość środków przeznaczonych na wydatki majątkowe. W tym też zakresie organ stanowiący będzie dysponował pośrednią kontrolą co do wysokości kwot przeznaczonych na wkłady pieniężne.

Dokonując oceny uchwały, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że naruszeniem podziału kompetencji jest również przyjęcie w treści zasad postanowienia wymagającego zgody na dokonanie przez organ wykonawczy czynności wobec konkretnego podmiotu. Sąd przyjął, że takie ograniczenie pośrednio narusza uprawnienia organu stanowiącego i wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego. Z takim stanowiskiem Sądu można się zgodzić, jeżeli przyjmiemy, że chodzi tutaj o wymogi bezwzględnie obowiązującego wyrażenia zgody. Przy tak skonstruowanym przepisie wymóg ten narusza ogólny charakter zasad, które nie mogą prowadzić do indywidualizacji działania podmiotu stanowiącego.

W doktrynie na podstawie judykatów wskazano przypadki postanowień dotyczących zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta²⁶. W ich świetle organ stanowiący może nakładać następujące wymogi: „1) obowiązek uzyskania wstępnej opinii rady w sprawach dotyczących wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji²⁷; 2) obowiązek uzyskania zgody rady na wnoszenie, cofanie i zbywanie udziałów i akcji o określonej wartości²⁸; 3) obowiązek dokonania przed objęciem lub nabyciem udziałów lub akcji spółki analiz określających, czy spełnione są przesłanki uczestnictwa gminy w takiej spółce; 4) obowiązek uzyskania pozytywnej opinii właściwej merytorycznie komisji rady gminy odnośnie do przedmiotu działalności spółki”²⁹. W tym katalogu poza zakres ustawowej

delegacji wykraczają postanowienia wskazane w pkt 2 i 4. Ograniczają one bowiem kompetencje organu wykonawczego do kształtowania treści umowy oraz decydowania o wysokości zbycia udziałów (akcji). Warunek wskazany w pkt 1 mógłby być akceptowalny, gdyby opinia nie była wiążąca dla organu, a jedynie stanowiła pomocniczy materiał do decyzji. Warto jednak pamiętać, że te wszystkie możliwości posiada rada przy tworzeniu budżetu, choćby w zakresie określenia przychodów gminy i jej wydatków.

Innym problemem, który uwidoczniło w judykaturze, jest kwestia relacji pomiędzy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g. a art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 października 2003 r.³⁰ uznał, że wskazane przepisy nie muszą być stosowane łącznie w przypadku, gdy przedmiotem uchwały choćby indywidualnej jest wyrażenie zgody na zawiązanie spółki i obejmuje ona wszystkie czynności z tym związane. Zgodnie z uzasadnieniem Sądu systematyka przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i g u.s.g., a w szczególności kolejność liter f oraz g, nie uzasadnia przekonania, że warunkiem tworzenia i przystąpienia do spółki jest wcześniejsze określenie zasad wnoszenia udziałów i akcji. Wszystkie ograniczenia wprowadzone w uchwale o zasadach wnoszenia oraz uchwały indywidualizujące podejmowane przez organ stanowiący wykraczają poza zakres ustawowej delegacji. Natomiast dokonanie czynności bez obowiązywania uchwały w sprawie zasad stanowi naruszenie zakresu czynności przez organ wykonawczy.

Podsumowanie

Mając na uwadze poczynione analizy, można uznać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wydał prawidłowe orzeczenie na gruncie prawa administracyjnego. Aspekt cywilny jednak nie został w orzeczeniu poruszony, co stanowi jego mankament. Z uwagi na zakres glosy oraz jej wymogi redakcyjne jedynie w niewiel-

²⁶ Przywołanie dokonane za: M. Augustyniak, T. Moll, *op. cit.*

²⁷ Wyrok NSA z dnia 6 września 2002 r., II SA/Wr 797/02, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2005 r., GSK 1424/04, LEX nr 187134.

²⁹ K. Byjoch, *Status prawny spółki komunalnej w Polsce*, Kraków 2017, s. 187.

³⁰ II SA/Lu 1115/03, OwSS 2004, nr 1, poz. 13.

kim zakresie w podsumowaniu można pokusić się o wzmiankę dotyczącą ewentualnych skutków prawnych stwierdzenia nieważności uchwały na dokonane czynności prawne. Ta kwestia nie była i nie mogła być przedmiotem analizy w głosowanym orzeczeniu, ale może stanowić konsekwencję wydanego orzeczenia w sferze prawa cywilnego. Ocena skutków prawnych nieważności uchwały organu stanowiącego³¹, będąca podstawą dokonania czynności przez organ wykonawczy, w odniesieniu do spółek handlowych musi być oceniana przez pryzmat sankcji wynikających z Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu spółek handlowych. W takim stanie faktycznym można rozpatrywać ewentualną nieważność czynności prawnej dokonanej z przekroczeniem uprawnień przez organ wykonawczy (dokonanie czynności bez wymaganej ustawy zgody organu stanowiącego lub bez uchwały określającej zasady wnoszenia aportów, zbywania akcji i udziałów) lub w przypadku, gdy w wyniku stwierdzenia przez sąd administracyjny

nieważności uchwały odpadła podstawa wyrażenia zgody w odniesieniu do dokonanej czynności prawnej. Na kanwie analizowanej sprawy jako taką czynność można wskazać zawarcie umowy o objęciu udziałów (akcji) i wniesieniu wkładu do spółki komunalnej. W tych przypadkach możemy tylko analizować, czy nie mamy do czynienia z instytucjami wskazanymi w art. 39 k.c. Stan niepewności może istnieć nawet po dokonaniu wpisu podwyższenia kapitału zakładowego czy rejestracji akcji (w przypadku prostej spółki akcyjnej). Natomiast w zależności od przyjętego stanowiska co do możliwości stosowania art. 58 k.c. w zakresie nieważności umowy spółki lub wyłączenia tej możliwości poprzez art. 21 k.s.h. można stawiać pytania dotyczące przesłanek lub ich braku stwierdzenia nieważności spółki. Te analizy wykraczają jednak poza zakres prezentowanej glosy.

Zatem o ile orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach należy ocenić pozytywnie i podzielić wskazane w nim argumenty, o tyle należy zwrócić uwagę na szersze skutki takiego orzeczenia dla już dokonanych czynności prawnych.

³¹ Pomijam przypadki, w których sądy nie stwierdzają nieważności, a jedynie wydanie aktu z naruszeniem prawa.

Abstract

Division of Competences between the Commune Council and the Executive Body Regarding the Acquisition of Shares in a Municipal Company – an Approving Commentary on the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of 13 November 2025, III SA/GI 788/25

Keywords: *local government unit; municipal activity; business activity; municipal company; division of competences*

The subject of the commentary is one of the basic structures of local government units as legal persons, namely the division of competences between executive and decision-making bodies. The background for the deliberations of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice was the issue of the scope of consent to purchase, take up, or contribute shares (stocks) in local government activities. Although this issue has been the subject of many doctrinal analyzes and court decisions, it still raises doubts. The commentary assessed the Court's position, which was, in principle, correct. However, it gave rise to a broader analysis of the issue of competences of local government units. Only as a signal, the author pointed to issues regarding the effects of the invalidity of the resolution under civil law.

Bibliografia

Literatura

- Adamus R., *Problem nieważności umowy spółki z o.o. z uwagi na jej sprzeczność z prawem*, „Monitor Prawa Handlowego” 2022, nr 4.
- Augustyniak M., *Komentarz do art. 18*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Drebnkowski, P.J. Suwaj (red.), Legalis 2023.
- Augustyniak M., Moll T., *Komentarz do art. 18*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2021.
- Byjoch K., *Status prawny spółki komunalnej w Polsce*, Kraków 2017.
- Chlipała M., *Kompetencje organów gminy w ustawie ustrojowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 6.
- Chlipała M., Żurek-Wójcik J., *Stanowienie o kierunku działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7–8.
- Jagoda J., *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 4.
- Kidyba A., *Komentarz do art. 21*, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2025.
- Kieres L., *Samorządowy sektor gospodarczy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, R. Hauser (red.), Warszawa 2018.
- Martysz C., [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2005.
- Mróz-Szarmach D., *Postępowanie w sprawie cywilnej zainicjowane na podstawie art. 21 k.s.h.*, [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, M. Dumkiewicz, J. Szczotka, K. Kopaczyńska-Pieczniak (red.), t. 2, Warszawa 2020.
- Naworski J.P., [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, T. Siemiątkowski, R. Potrzeszcz (red.), t. 1, Warszawa 2011.
- Nowak D., *Wadliwa spółka kapitałowa w prawie niemieckim i prawie polskim*, „Rejent” 2009, nr 9.
- Opalski A., *Komentarz do art. 21*, [w:] *Kodeks spółek handlowych*, t. 1A: *Spółki osobowe. Komentarz. Art. 1–36*, A. Opalski (red.), Legalis 2024.
- Rodzinkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Sochański M., *Możliwość stwierdzenia nieważności umowy (statutu) spółki kapitałowej na podstawie art. 58 k.c.*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2016, nr 3.
- Sołtyński S., [w:] S. Sołtyński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2012.
- Szewc A., *Komentarz do art. 18*, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX/el. 2012.
- Szydło M., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX/el. 2008.
- Wagner P., *Kilka uwag na temat ustawy o gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12.
- Zięty J.J., *Jednostka samorządu terytorialnego jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą. Glosa częściowo aprobująca do postanowienia Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2023 r. (II USK 180/22)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3–4.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1153, ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 679, ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1684, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2025, poz. 581, ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461, ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2716/00, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 6 września 2002 r., II SA/Wr 797/02, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 7 października 2003 r., II SA/Lu 1115/03, OwSS 2004, nr 1, poz. 13.

Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2005 r., GSK 1424/04, LEX nr 187134.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2006 r., III SA/Wr 25/06, Legalis nr 161436.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2007 r., III SA/Wr 457/07, Legalis nr 165100.

Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r., I OSK 3307/15, Legalis nr 1511783.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 2 czerwca 2017 r., I ACa 1413/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 września 2020 r., I SA/Wa 1397/20, Legalis nr 2620702.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 grudnia 2023 r., II SA/Ke 623/23, Legalis nr 3034918.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 marca 2024 r., II SA/Rz 1864/23, LEX nr 3734686.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 kwietnia 2024 r., III SA/Gl 235/24, Legalis nr 3076098.