

KANCELARIE PRAWNE

Kielce, dnia 24 września 2025 r.

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie określenia obowiązków Gminy jako Wspólnika celem wszczęcia procedury wyrażonej w art. 33pa ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest prawna analiza obowiązków Gminy w zakresie podjęcia czynności poprzedzających wykonanie czynności co do wszczęcia procedury wyrażonej w art. 33pa ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, w szczególności opinia zmierza do wskazania czy wniosek Gminy o umorzenie udziałów w SIM może zostać złożony przez organ wykonawczy Gminy w ramach samodzielnej kompetencji tego organu, czy też powinien zostać poprzedzony uchwałą rady gminy jako organu stanowiącego w przedmiocie wyrażenia zgody na wystąpienia z takim wnioskiem.

Opinię sporządzono na zlecenie spółki SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o. z siedzibą w Daleszycach, wpisaną do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przez Sąd Rejonowy w Kielcach, X Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS: 0001107561.

II. Stan faktyczny

1. Charakterystyka podmiotu

SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o. z siedzibą w Daleszycach jest spółką kapitałową, powołaną na mocy umowy spółki zawartej przed Notariuszem Piotrem Tomaszkiem prowadzącym Kancelarię notarialną w Krakowie dnia 12 grudnia 2023 r. za numerem repertorium A 20671/2023, przy czym obowiązujący tekst umowy spółki został ustalony w trybie zmiany umowy spółki w organizacji tj. w trybie art. 161 §4 Kodeksu Spółek Handlowych umową z dnia 17 maja 2024 r. przed Notariuszem Adamem Ruskiem prowadzącym kancelarię notarialną w Kielcach, za numerem repertorium A 1546/2024.

Zawiązanie spółki stanowi następstwo realizacji ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

2. Zdarzenia mające wpływ na treść opinii

W wyniku stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii tj. ministra właściwego do spraw budownictwa, Gminy, które zawarły umowy o której mowa w art. 33p ust. 2 ustawy o społecznych

formach rozwoju mieszkalnictwa po upływie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy spółki z o.o. zobligowane są do złożenia wniosków w sprawie umorzenia udziałów w spółce SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o.

W związku z powyższym powstało zagadnienie prawne, czy wypełnienie normy wyznaczonej przepisem art. 33pa ust. 1 pkt 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa polegające na złożeniu wniosku do SIM o umorzenie udziałów Gminy w spółce może zostać wykonane przez organ wykonawczy gminy bez uprzedniej uchwały rady gminy w tym przedmiocie.

III. Wykaz aktów prawnych, aktów wewnętrznych spółki oraz literatury

1. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 527 z późn. zm.) - dalej: ustawa o SIM;
2. Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1077);
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.)- dalej: KSH;
5. Umowa spółki SIM KZN Świętokrzyski spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Daleszycach – tekst jednolity;
6. M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2024;
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17.04.2002 r., II SA/Wr 2716/00, OwSS 2002, nr 4, poz. 101;
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.02.2005 r., GSK 1424/04

IV. Analiza prawna

A. Zagadnienia prawne analizowanego problemu

1. Obowiązek Gminy wynikający z ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa

Gmina będąca współnikiem na zasadzie określonej w art. 33pa ust. 1 pkt 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (dalej: ustawa o SIM) mocą wyrażonej w przywołanym przepisie normy prawnej nakazuje Gminie, która nie dopełniła obowiązku zawarcia umowy, o której mowa w art. 33p ust. 2 tej ustawy wystąpić z wnioskiem o umorzenie udziałów w SIM, przy czym umorzenie ma dotyczyć jedynie udziałów, które zostały objęte przez Gminę przy wykorzystaniu wsparcia pochodzącego z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

Na gruncie niniejszej sprawy Gminy-Wspólnicy spółki SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o. zawarły umowy, o których mowa w art. 33p ust. 2 tej ustawy o SIM w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu spółki do rejestru przedsiębiorców KRS, a zatem od dnia 28 maja 2024 r.

Sposób działania Gmin-Wspólników został określony przez Ministra Rozwoju i Technologii jako działanie z naruszeniem terminu określonego w ustawie o SIM i z tej przyczyny wystąpiła przesłanka do złożenia przez Gminy-Wspólników wniosków o umorzenie udziałów w SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o.

W związku z powyższym wystąpiło zagadnienie prawne, które określa przedmiot niniejszej opinii, której zadaniem jest wskazanie czy złożenie wniosku, o którym mowa w art.33pa ust. 1 ustawy o SIM należy do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego Gminy, czy też powinno zostać poprzedzone podjęciem uchwały w tym przedmiocie przez Radę Gminy.

Ubocznie należy wskazać, iż zastosowanie art. 33pa ust. 1 ustawy o SIM znajduje zastosowanie do spółki SIM KZN Świętokrzyski art. 17 ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw, który podtrzymuje stosowanie przepisów uchylonych wobec wsparcia udzielonego na podstawie art. 33l ustawy o SIM.

2. Uprawnienie organu wykonawczego Gminy do wykonywania praw udziałowych przysługujących Gminie w spółkach kapitałowych w zakresie ich cofania i zbywania

Z samej zasady określonej w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika wprost, iż wójt jako organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, a zatem wszelkimi aktami prawnymi jakie należy typizować jako źródła prawa.

W tym zakresie należy wskazać, iż na gruncie niniejszej sprawy istnieje przepis prawa, który wprost wskazuje na obowiązek gminy w przedmiocie wystąpienia z wnioskiem do SIM o umorzenie udziałów, który wynika z art. 33pa ust. 1 ustawy o SIM.

Zwrócenia uwagi wymaga art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na mocy, którego do zadań organu wykonawczego zaliczono gospodarowanie mieniem komunalnym, nie można jednak przyjąć, by obrót udziałami lub akcjami należał do jego wyłącznej kompetencji, co potwierdzi dalsza część opinii.

O ile art. 33pa ust.1 ustawy o SIM ma charakter normy iuris cogentis to należy kierować się wykładnią systemową przy uwzględnieniu systematyki zewnętrznej, a co za tym idzie mieć na uwadze przepisy ustawy o samorządzie gminnym w zakresie kompetencji wójta, jak i rady gminy.

3. Uprawnienie rady gminy w zakresie kreowania polityki Gminy w sprawie wykonywania praw udziałowych przysługujących Gminie w spółkach kapitałowych w zakresie ich cofania i zbywania

Zakres właściwości rady gminy został określony w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, z którego w pierwszej kolejności wynika domniemanie kompetencyjne, zgodnie z którym jeżeli ustawa nie stanowi inaczej to sprawa pozostająca w zakresie działania gminy należy do właściwości rady gminy.

Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym określa, iż kompetencją rady gminy pozostaje podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta.

Przywołana norma wskazuje wprost, iż Rada gminy w drodze uchwały ustanawia akt o charakterze generalnym, który powinien określać zasady dla wójta w zakresie wnoszenia, cofania i zbywania udziałów. Należy zatem przyjmować, iż zasady takie powinny być w Gminie przyjęte jako podstawa dla wykonywania uprawnień Gminy przez wójta ogólnie dla spółek, w których Gminie przysługują prawa udziałowe.

Podkreślenia wymaga, iż określenie tych zasad należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

W bieżącej sytuacji należy przyjąć, iż rada gminy posiada również kompetencję zakreśloną w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym, nadający radzie gminy kompetencję do podejmowania uchwał dotyczących występowania ze spółek.

V. Analiza prawna

Na wstępie należy z całą pewnością podkreślić, iż wystąpienie przez Gminę z wnioskiem o umorzenie udziałów w SIM wymaga stypizowania jako czynność przekraczająca zwykły zarząd, a to z uwagi na fakt, iż przedmiotem umorzenia byłyby przysługujące gminie udziały odpowiadające wartości nominalnej w kwocie 3.000.000,00 zł. Taki charakter umorzenia, przy uwzględnieniu, iż spółce zostało powierzone zadanie własne gminy z zakresu budownictwa należy niezaprzeczalnie poczytywać jako przekraczające zwykły zarząd.

Mając na uwadze powyższe w niniejszej sprawie, aby skutecznie rozstrzygnąć omawiane zagadnienie, należy każdorazowo ustalić czy w danej Gminie istnieje akt o charakterze generalnym, który określa zakres w jakim wójt może wykonywać czynności z zakresu cofania i zbywania udziałów.

Co istotne, w przypadku przyjęcia przez radę gminy zasad zbywania udziałów, wójt gminy w granicach tych zasad dysponuje pewną swobodą, a rada gminy pozbawiona jest uprawnienia co do ingerencji w obszar decyzji i kompetencji wójta i w tym zakresie rada gminy powinna powstrzymać się od podejmowania uchwały o charakterze indywidualnym skierowanym co do konkretnej sytuacji, albowiem takie działanie należy określać jako naruszenie zasad podziału kompetencji pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi gminy. Z powyższym koresponduje Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 kwietnia 2002 r. do sygn. II SA/Wr 2716/00.

Należy zatem wskazać wprost, iż jeżeli w Gminie zostały uchwalone przez radę zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta to wójt związany oczywiście granicami tych zasad może wystąpić z wnioskiem o umorzenie udziałów. Jeżeli natomiast zakres uchwalonych zasad jest węższy niż podejmowana czynność, w tym przypadku wymagana będzie zgoda wyrażona w uchwale rady gminy przy uwzględnieniu wszystkich poniższych okoliczności.

Jeżeli w Gminie nie zostały jednak uchwalone zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów, należy wskazać, iż złożenie oświadczenia woli w imieniu gminy przez wójta musi odpowiadać prawu wynikającemu z brzmienia ustaw. Za stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w uzasadnieniu Wyroku z dnia 9 lutego 2005 r. do sygn. GSK 1424/04 należy wskazać, iż zewnętrzne przejawy woli są konsekwencją woli wewnętrznej. W przypadku osób prawnych ustalanie woli wewnętrznej polega na współdziałaniu organów tej osoby.

Należy jednak wskazać, iż brak podstawy o charakterze generalnym sam w sobie jest sytuacją, która godzi w zasady prawidłowego gospodarowania prawami udziałowymi przysługujących Gminie, albowiem uchwała rady gminy w przedmiocie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta nie może mieć charakteru indywidualnego i odnosić się jedynie do konkretnej sytuacji i wyczerpywać się, co zostało wielokrotnie poparte stanowiskiem sądów administracyjnych (por. Wyrok NSA z 3.11.2010 r., I OSK 1213/10; Wyrok WSA w Krakowie z 15.07.2010 r.; Wyrok WSA w Opolu z 13.12.2007 r.; Wyrok WSA w Opolu z 22.09.2005 r.).

Powyższe niesie za sobą konieczność podjęcia uchwały mającej charakter indywidualny, tj. skierowany do skonkretyzowanej sytuacji, takiej jak ta objęta badaniem opinii. Bowiem skoro do kompetencji rady gminy należy ustalanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta to przy braku aktu generalnego, zakres kompetencyjny rady gminy nie może zostać uszczuplony, a wyrażenie oświadczenia woli przez wójta w imieniu Gminy bez podstawy opartej w uchwale rady gminy może być poczytywane jako przekroczenie kompetencji wynikających z ustawy, a samo oświadczenie woli w postaci wniosku o umorzenie udziałów będzie obarczone wadą.

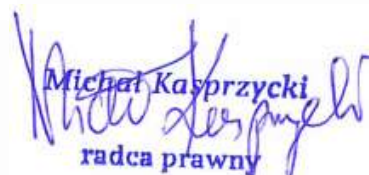
Należy zatem wskazać, iż w przypadku niefunkcjonowania w Gminie uchwały, która odnosi się generalnie do wykonywania praw udziałowych przez organ wykonawczy gminy konieczne staje się podjęcie normy o charakterze indywidualnym, którą to możliwość daje art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym. Taka uchwała jednakże powinna stanowić wyjątek od reguły, w której te kwestie stanowią przedmiot uchwały o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

VI. Konkluzja

Nie ulega wątpliwości, iż wójt składając wniosek o umorzenie udziałów w spółce w pierwszej kolejności powinien kierować się zasadami wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji uchwalonymi przez radę gminy. Skierowanie przez wójta wniosku o umorzenie udziałów jako działanie oparte w przyjętych przez radę gminy zasadach nie wymaga dodatkowej uchwały rady gminy.

W sytuacji braku uchwalonych zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów należy uznać, iż stosownym będzie powzięcie uchwały rady gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym w przedmiocie wyrażenia zgody na wystąpienie przez wójta z wnioskiem o umorzenie udziałów na podstawie art. 33pa ust. 1 ustawy o SIM.


Marcin Równicki
radca prawny


Michał Kasprzycki
radca prawny