



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 stycznia 2024 r.

Poz. 500

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1335.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

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 LVII/348/2023 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia zmian w statucie Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Miejska w Żarkach podjęła uchwałę Nr LVII/348/2023 w sprawie uchwalenia zmian w statucie Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 3 uchwały stanowiąca, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić bowiem należy, że nadanie statutu zakładowi budżetowemu (jak również jego zmianę) należy zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Jednakże uchwała nr XIV/93/2003 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach nie miała charakteru aktu prawa miejscowego, o czym stanowi § 4 uchwały w brzmieniu: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu poprzez rozplakatowanie na terenie gminy Żarki*. Tym samym uchwała zmieniana nie została zaliczona przez Radę Miejską do aktów prawa miejscowego i tym samym nie została, w sposób określony w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, prawidłowo ogłoszona w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalna jest zmiana uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego (tzw. uchwały zwykłej) uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego. Zmiana uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała zmieniana weszła w życie. Charakter prawny aktu zmieniającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu zmienianego. Przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem zmiany uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, a która powinna stanowić akt prawa miejscowego, jest uchylenie jej w części dotyczącej statutu, w formie uchwały zwykłej i podjęcie nowej uchwały w sprawie nadania statutu zakładowi budżetowemu (a nie zmiany statutu), która stanowić będzie akt prawa miejscowego. Nie może być bowiem tak,

by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już zmiana tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym została publikowana. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale zmieniającej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Ponadto przepisem § 1 uchwały Rada dokonała zmiany w Statucie Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach uchwalonym uchwałą Nr XIV/93/2003 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 9 grudnia 2003 roku, stanowiącym Załącznik nr 1 do w/w uchwały. W ustępie drugim tegoż paragrafu Rada Miejska postanowiła w części II Przedmiot działalności statutu zmienić treść § 4 statutu poprzez dodanie punktu 5 i 6. Punkt 5 otrzymał brzmienie: *wykonywanie innych usług na rzecz Gminy Żarki w zakresie określonym prawem*.

W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, iż określenie przedmiotu działania samorządowego zakładu budżetowego (w tym przypadku Zakładu Usług Komunalnych) jest jednym z najistotniejszych postanowień Statutu. Dlatego też powinien być on określony w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania zakład ten będzie wykonywał. Tymczasem, unormowanie zawarte w § 4 pkt 5 części II statutu w nowym brzmieniu nie spełnia powyższego wymogu. W przepisie tym Rada wskazała, że przedmiotem działalności zakładu będzie wykonywanie *innych usług*. Statut zakładu budżetowego w omawianej części jest zatem nieprecyzyjny. Użyte przez Radę Miejską wyrażenia „innych usług” należy rozumieć w ten sposób, że katalog zadań wykonywanych przez zakład budżetowy jest katalogiem otwartym. Może to prowadzić do powiększenia przedmiotu działalności Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie. Ponadto, taka regulacja stwarza możliwość przypisania wskazanemu zakładowi innych, nieskonkretyzowanych zadań, nawet takich, których z mocy ustawy wykonywać nie może.

Należy również zwrócić uwagę, że zamknięty zakres zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe określony został w treści art. 14 ustawy o finansach publicznych. Ocena legalności uchwały w sprawie statutu konkretnego zakładu budżetowego w kontekście ww. przepisu ustawy możliwa jest więc jedynie w sytuacji, gdy zadania przez ten zakład realizowane zostaną uregulowane w statucie w sposób jednoznaczny i precyzyjny.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt 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, czy 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).

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 LVII/348/2023 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia zmian w Statucie Zakładu Usług Komunalnych w Żarkach – 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz