



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 października 2024 r.

Poz. 6773

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.789.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/70/24 Rady Miasta Mysłowice z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Zarządowi Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach, w części określonej w:

- 1) § 2 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 uchwały – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283),
- 2) § 1 ust. 5 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy,
- 3) § 2 ust. 1 pkt 1 Załącznika do uchwały w zakresie słów: „w tym w szczególności” – jako sprzecznej z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- 4) § 4 Załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpień 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy,
- 5) § 5 i § 6 Załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy o finansach publicznych,
- 6) § 7 Załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Mysłowice przyjęła uchwałę Nr V/70/24 w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Zarządowi Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach. Statut Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach stanowi Załącznik do uchwały, dalej jako „Statut”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2024 r.

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

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W § 2 ust. 1 pkt 2-4 uchwały Rada przyjęła, że: *Traci moc:*

2) *Uchwała XII/190/11 Rady Miasta Mysłowice z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXXVIII/1138/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. dot. Statutu Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach,*

3) Uchwała nr XXXVII/554/17 z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXXVIII/1138/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Zarządowi Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach,

4) Uchwała Nr LVI/847/18 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały LXXVIII/1138/10 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2010 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach.

Zdaniem organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego powyższe uchwały (uchwały zmieniające).

Uchylenie uchwał nowelizujących wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględni wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej.

Wskazania wymaga, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), do aktów prawa miejscowego (w tym stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad techniki prawodawczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylanie przepisów zmieniających – po dniu ich wejścia w życie – jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Dokonanie mocą przedmiotowej uchwały uchylenia uchwał zmieniających – określonych w § 2 ust. 1 pkt 2-4 uchwały – stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących

jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, *Przegląd Legislacyjny* 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Ponadto, za niezgodne z prawem należy uznać następujące przepisy statutu Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach.

W § 1 ust. 5 Statutu, Rada Miasta Mysłowice postanowiła, iż *nadzór nad Zakładem sprawuje Prezydent Miasta Mysłowice*. Zdaniem organu nadzoru, postanowienie, na mocy którego nadzór nad zakładem budżetowym sprawuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy, który stanowi, że organy gminy (tu: rada) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepis ten upoważnia radę do stanowienia w kwestiach organizacji wewnętrznej urzędów i instytucji gminnych, natomiast nie do wyznaczania relacji pomiędzy nimi a organami gminy, w tym również do stanowienia o tym, który organ będzie posiadał kompetencje nadzorcze wobec jednostki organizacyjnej.

Wobec powyższego należy uznać, iż Rada Miasta Mysłowice nie miała kompetencji do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej. Stanowi to przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w § 2 ust. 1 statutu, Rada ustaliła przedmiot działania Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach. Przepisem § 2 ust. 1 pkt 1 Statutu Rada Miasta postanowiła, iż *przedmiotem działania Zakładu jest realizowanie zadań własnych Miasta Mysłowice określonych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w tym w szczególności*”.

W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, iż określenie przedmiotu działania samorządowego zakładu budżetowego (w tym przypadku Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach) 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 § 2 ust. 1 pkt 1 Statutu nie spełnia powyższego wymogu. W przepisie tym Rada wskazała, że przedmiotem działalności zakładu będzie wykonywanie zadań własnych Miasta Mysłowice określonych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, „w tym w szczególności”. Statut zakładu budżetowego w omawianej części jest zatem nieprecyzyjny. Użyte przez Radę Miasta wyrażenia „w tym w szczególności” należy rozumieć w ten sposób, że katalog zadań wykonywanych przez zakład budżetowy jest katalogiem otwartym. Może to prowadzić do powiększenia przedmiotu działalności Miejskiego Zarządu Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie, co należy uznać za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Dokonując takiego uregulowania, Rada Miasta naruszyła art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, za sprzeczny z prawem organ nadzoru uznał przepis § 4 Statutu, zgodnie z którym *Mieniem Zakładu jest mienie przekazane przez Miasto Mysłowice lub nabyte na podstawie czynności cywilnoprawnych, decyzji administracyjnych lub wyroków sądowych*. W ocenie organu nadzoru kwestia dotycząca majątku Zakładu winna być uregulowana w akcie dotyczącym powołania danej jednostki. Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych tworząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie. Również przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że podjęcie uchwały w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji (...) zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Z powołanych przepisów wynika zatem, iż już w akcie (uchwale) o utworzeniu gminnej jednostki organizacyjnej rada gminy rozstrzyga o majątku, w który wyposaża tworzoną jednostkę.

W ocenie organu nadzoru również regulacja zawarta w § 5 Statutu, określająca źródła przychodów Zakładu oraz regulacja zawarta w § 6 Statutu odnosząca się do kwestii związanych z zaliczkową wpłatą nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej kwestie winny być uregulowane w akcie dotyczącym powołania danej jednostki. Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy o finansach publicznych *Tworząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa źródła przychodów własnych zakładu oraz terminy*

i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu.

Ponadto, za niezgodny z prawem należy uznać § 7 Statutu, zgodnie z którym Zakład rozlicza podatek od towarów i usług wspólnie z Miastem Mysłowice według zasad określonych w ustawie z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem organu nadzoru przepis ten ma charakter nienormatywny, a wyłącznie informacyjny, a w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Z tych względów również przepis ten należy uznać za istotnie naruszający art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 V/70/24 Rady Miasta Mysłowice z dnia 29 sierpnia 2024 w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Zarządowi Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach – w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz