



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2024 r.

Poz. 778



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.53.2024

z dnia 26 stycznia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXII/246/2023 Rady Gminy Siemień z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego o nazwie Zakład Gospodarki Komunalnej w Siemieniu w celu przekształcenia w jednostkę budżetową, w części obejmującej § 6 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”

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 XXXII/246/2023 Rady Gminy Siemień z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego o nazwie Zakład Gospodarki Komunalnej w Siemieniu w celu przekształcenia w jednostkę budżetową, w części obejmującej § 6 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXII/246/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazane zostały m.in. przepisy art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 16 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) oraz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych, jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe (art. 12 ust. 1 pkt 2). Tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd (art. 12 ust. 2). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje samorządowy zakład budżetowy (art. 16 ust. 1). Likwidując samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu (art. 16 ust. 3). Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzednio jego likwidacji (art. 16 ust. 5).

Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą tworzyć, łączyć, przekształcać w inną formę organizacyjno-prawną i likwidować samorządowe zakłady budżetowe zgodnie z przepisami ustawy oraz przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Samorządowe zakłady budżetowe prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 6 ust. 2).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Siemień postanowiła o przekształceniu samorządowego zakładu budżetowego o nazwie Zakład Gospodarki Komunalnej w Siemieniu w jednostkę budżetową pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej w Siemieniu oraz nadała statut jednostce budżetowej pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej w Siemieniu. Statut stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały, likwiduje się z dniem 31 stycznia 2024 r. samorządowy zakład budżetowy o nazwie Zakład Gospodarki Komunalnej w Siemieniu, w celu jego przekształcenia w jednostkę budżetową.

Z dniem 1 lutego 2024 r. tworzy się jednostkę budżetową o nazwie Zakład Gospodarki Komunalnej w Siemieniu (§ 2 uchwały).

Jednostce budżetowej, o której mowa w § 2, nadaje się statut stanowiący załącznik do uchwały (§ 3 uchwały).

Zgodnie z § 6 uchwały, *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie słów: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i istotnie narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie, a więc również niekonkretnie wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki podmiotów pozostających w strukturze organizacyjnej gminy.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Siemień postanowiła o utworzeniu jednostki budżetowej – Zakładu Gospodarki Komunalnej w Siemieniu.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów (utworzenie zakładu usług komunalnych), skierowanym do podporządkowanego gminie podmiotu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1968/16 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 maja 2018r. sygn. akt II SA/Ol 248/18).

Uchwała o przekształceniu zakładu budżetowego w jednostkę budżetową nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności. Uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków.

Stanowisko organu nadzoru wpisuje się w szerszą koncepcję orzecniczą sądów administracyjnych, w myśl której uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji (przekształcenia) samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 333/05; z dnia 7 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 332/05; z dnia 27 października 2009 r. sygn. akt I OSK 808/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 641/13; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 października 2013r. sygn. akt II SA/Rz 805/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Go 729/15; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Bk 534/11; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 565/13 wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 202/16).

Zdaniem organu nadzoru podstawy do uznania przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego nie stanowi również nadanie statutu nowo utworzonej jednostce budżetowej.

Statut, stanowiący załącznik do uchwały nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonemu kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem prawa miejscowego

Uchwała Nr XXXII/246/2023 jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Jego treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych jednostki budżetowej gminy (przekształconej ze zlikwidowanego zakładu budżetowego gminy) i jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty w ramach struktury wewnętrznej. Adresatem statutu przyjętego niniejszą uchwałą jest konkretna jednostka organizacyjna, której Rada Gminy nadała statut.

Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, gdyż z treści statutu jednoznacznie wynika, że normy prawne w nim zawarte nie są skierowane „na zewnątrz” do mieszkańców lub innych podmiotów w gminie, a jedynie do „wewnątrz”, regulują układ organizacyjny Zakładu Gospodarki Komunalnej w Siemieniu.

W kwestii charakteru prawnego uchwały w sprawie nadania statutu samorządowemu zakładowi komunalnemu wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 marca

2010 r., sygn. akt III SA/Wr 873/09, w którym stwierdził, iż „Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być każdorazowo poprzedzona badaniem jego cech formalnych i materialnych (...). W rozpatrywanej sprawie, dla dokonania tej oceny należało więc prześledzić treść uchwały Rady Miejskiej S. z dnia [...] r. Nr [...], której przedmiotem było uchwalenie statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej w S. Bezspornym jest, że przedmiotowy statut reguluje organizację (strukturę), cel, zadania i gospodarkę finansową Zakładu Gospodarki Komunalnej w S., wyrażnie więc przedmiot regulacji określony tym statutem odnosi się wprost do sposobu funkcjonowania tego Zakładu. Nie zawiera on regulacji dotyczących kwestii ustrojowych gminy, czy też norm prawnych nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia określonym w statucie adresatom. Jest aktem, który w sposób ogólny określa charakter usług świadczonych przez Zakład i strategię gminy związaną z administrowaniem nieruchomościami wspólnymi, zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy, prowadzeniem targowiska miejskiego, utrzymaniem czystości i porządku w gminie, zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odpływu ścieków. Nie stanowi więc podstawy do wydania decyzji wobec indywidualnej osoby, osób prawnych czy też innych podmiotów (...) Z treści statutu jednoznacznie wynika, że normy prawne w nim zawarte nie są skierowane "na zewnątrz" do mieszkańców lub innych podmiotów w gminie, a jedynie do "wewnątrz", regulują układ organizacyjny Zakładu (...). Sąd stwierdza zatem nietrafność stanowiska Gminy odnośnie tego, że uchwała jest aktem prawa miejscowego”.

Reasumując przedmiotowa uchwała nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności, nie zawiera norm abstrakcyjnych, regulujących powtarzalne sytuacje. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 687/09 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 110/11).

Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/246/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Siemień
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Siemień