



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 grudnia 2022 r.

Poz. 7853

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.938.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/405/2022 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 26 października 2022 r. w sprawie likwidacji w celu przekształcenia zakładu budżetowego – Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sośnicowicach przy ul. Powstańców 6 oraz utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej i nadania statutu jednostce, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2022 r. Rada Miejska w Sośnicowicach przyjęła uchwałę Nr LI/405/2022 w sprawie likwidacji w celu przekształcenia zakładu budżetowego – Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sośnicowicach przy ul. Powstańców 6 oraz utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej i nadania statutu jednostce, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 1, ust. 3, ust. 5, ust. 7 ustawy o finansach publicznych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.*

Natomiast z art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że *Jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe. 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 zarządk.*

Z kolei art. 16 ust. 1, ust. 3, ust. 5-ust. 7 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż:

*1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje samorządowy zakład budżetowy.*

3. Likwidując samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu.

5. Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzednio jego likwidacji.

6. Należności i zobowiązania likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji, z zastrzeżeniem ust. 7.

7. Należności i zobowiązania samorządowego zakładu budżetowego likwidowanego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną przejmuje utworzona jednostka.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dalej, należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.* Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno – generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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 obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 1-§ 9 uchwały są sprzeczne z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Rada Miejska w ww. przepisach uchwały odpowiednio określiła, co następuje:

§ 1. Z dniem 31 grudnia 2022 r. likwiduje się samorządowy zakład budżetowy o nazwie Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, w celu jego przekształcenia w jednostkę budżetową.

§ 2. 1. Na likwidatora zakładu budżetowego wyznacza się Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej.

2. Czynności likwidacyjne obejmują m.in.:

1) przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich aktywów i pasywów zgodnie z przepisami o rachunkowości, w tym ustalenie należności i zobowiązań oraz stanu środków obrotowych i majątku trwałego znajdującego się w użytkowaniu likwidowanego zakładu budżetowego,

2) zamknięcie ksiąg rachunkowych,

3) sporządzenie sprawozdań budżetowych i finansowych,

4) zarchiwizowanie akt i dokumentów,

5) sporządzenie protokołów stanu majątku, wierzytelności i długów.

§ 3. 1. Likwidowany w celu przekształcenia samorządowy zakład budżetowy zamyka księgi rachunkowe na dzień zakończenia likwidacji, zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 217, z późn. zm.)

2. W terminie nie później niż trzy miesiące po likwidacji samorządowego zakładu budżetowego sporządzany jest bilans.

§ 4. Z dniem 1 stycznia 2023 r. tworzy się jednostkę budżetową – pod nazwą: „Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej” z siedzibą w Sośnicowicach ul. Powstańców 6, zwaną dalej jednostką budżetową.

§ 5. Z dniem 1 stycznia 2023 r.:

1) mienie likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego, według stanu na dzień likwidacji przejmuje nowoutworzona jednostka budżetowa, o której mowa w § 4 Uchwały,

2) należności i zobowiązania likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego według stanu na dzień likwidacji przejmuje nowoutworzona jednostka budżetowa, o której mowa w § 4 Uchwały. § 6. Jednostka budżetowa sporządza bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2023 r. na podstawie sprawozdania finansowego samorządowego zakładu budżetowego.

§ 7. Jednostka budżetowa prowadzi gospodarkę finansową według zasad określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.)

§ 8. Środki pieniężne znajdujące się w dniu 31 grudnia 2022 r. w kasie i na rachunku bankowym likwidowanego Samorządowego Zakładu budżetowego (z wyjątkiem środków na koncie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych) podlegają wpłacie na rachunek podstawowy Gminy Sośnicowice.

§ 9. 1. Jednostka budżetowa wskazana w § 4 przejmuje zobowiązania ze stosunków pracy samorządowego zakładu budżetowego.

2. Pracownicy likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego stają się z dniem 1 stycznia 2023 r. pracownikami jednostki budżetowej.

3. Zmiany organizacyjne w zakresie praw i obowiązków pracowniczych, o których mowa w niniejszej uchwale, stanowią przejście zakładu pracy na innego pracodawcę w trybie art. 23<sup>1</sup> Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

Natomiast w treści § 10 uchwały Rada postanowiła: Jednostce budżetowej nadaje się Statut, określający organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania jednostki budżetowej, stanowiący załącznik do niniejszej Uchwały.

Dodatkowo w regulacji § 12 uchwały określono, że: Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sośnicowicach prawidłowo zakwalifikowała nadanie statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Natomiast, uchwała w przedmiocie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego, wyznaczenia likwidatora zakładu budżetowego, utworzenia jednostki budżetowej, przekazania mienia likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego, przejęcia należności i zobowiązań samorządowego zakładu budżetowego oraz przejęcia zobowiązań ze stosunków pracy samorządowego zakładu budżetowego nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały m.in. dot. likwidacji samorządowego zakładu budżetowego i utworzenia jednostki budżetowej, adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnętrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowe regulacje uchwały (§ 1-§ 9 uchwały) nie podlegają zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów

szczególnych. Omawiane regulacje uchwały nie mieszczą się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy.

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W niniejszej sprawie można odnieść się do treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), który dotyczy instytucji kultury ale zasady jej tworzenia i publikacji statutu należy analogicznie odnieść do tworzenia i ogłaszania statutu jednostki budżetowej. Zgodnie z powołanym wyżej wyrokiem: „*Przedmiotowa uchwała natomiast w wadliwy sposób jednym aktem utworzyła określoną samorządową instytucję kultury i nadała jej statut ustalając, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, podczas gdy statut powinien wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.(...) instytucja gminna /w niniejszej sprawie gminna instytucja kultury/, to taka, szczególnego rodzaju, gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa /ustaw o charakterze prawa materialnego/ kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym /art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych/.*”

Nadto, organ nadzoru sygnalizuje, iż nie jest możliwe stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w § 1-§ 9 uchwały (dot. m.in. utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej). Konsekwencją uchylenia przepisów o utworzeniu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również pozostałych przepisów uchwały, tj. dotyczących nadania statutu przedmiotowemu Zakładowi. Nie może ostać się statut Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, co do którego zostaną uchylone przepisy stanowiące podstawę jego utworzenia.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sośnicowicach, błędnie zakwalifikowała § 1-§ 9 uchwały do aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie organu nadzoru, uchwała zawiera jeszcze inne nieprawidłowości.

W tym miejscu należy wskazać, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do regulowania (powtarzania) materii określonej już przez ustawodawcę. Powtórzenie (bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego) jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W oparciu o powyższe, w ocenie organu nadzoru, poniżej wskazane regulacje załącznika do uchwały (Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej) zostały już uregulowane w przepisach ustawy o finansach publicznych:

- § 6 Statutu (*ZGKiM nie posiada osobowości prawnej*) – status prawny jednostki budżetowej został już uregulowany w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

- § 15 Statutu (*Podstawą gospodarki finansowej ZGKiM jest roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki na rok budżetowy*) – podstawy gospodarki finansowej jednostki budżetowej zostały już uregulowane w art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych,

- § 16 Statutu (*ZGKiM prowadzi rachunkowość oraz sporządza sprawozdania finansowe zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami*) – zasady prowadzenia rachunkowości zostały określone m.in.: w art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

- § 18 Statutu (*Otrzymane dochody z tytułu prowadzonych zadań odprowadzane są na rachunek bankowy Gminy Sośnicowice*) – zasady odprowadzania dochodów jednostek budżetowych zostały już uregulowane w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Regulacje § 8 w zakresie wyrazu: „Podstawowym” oraz § 9 w zakresie wyrazu: „podstawowych” Statutu są niejasne i nieprecyzyjne, gdyż Rada Miejska przyznała innemu podmiotowi nieograniczone prawo wskazania dodatkowych, poza podstawowymi, zadań Zakładu. Organ stanowiący gminy na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest obowiązany do określenia w statucie jednostki budżetowej m.in.: przedmiotu działalności tej jednostki (tu: zadań Zakładu), a nie podstawowego przedmiotu działalności. Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, więc organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowania nie spełniają jednak ww. wymogów.

Analogiczne uwagi dotyczące obowiązku określenia w statucie jednostki budżetowej przedmiotu działalności należy odnieść do § 10 Statutu – *Burmistrz może nałożyć na ZGKiM obowiązek realizacji innych zadań w zakresie użyteczności publicznej*. Ponownie należy wskazać, że na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wyłącznie Rada Miejska jest upoważniona do określenia przedmiotu działalności (zadań) jednostki budżetowej. Organ wykonawczy gminy nie posiada kompetencji do nałożenia na przedmiotową jednostkę (Zakład) innych zadań, które nie zostały określone przez Radę Miejską w statucie tej jednostki.

Omawiane zastrzeżenia dotyczące niejasności i nieprecyzyjności regulacji Statutu należy również zastosować do § 2 Statutu w zakresie sformułowania: „w szczególności”. W ocenie organu nadzoru, użycie w powołanej regulacji Statutu sformułowania „w szczególności” powoduje, że Zakład Gospodarki działa również na podstawie innych przepisów, które nie zostały określone w Statucie.

Wymaga również podkreślenia, że w regulacji § 24 Statutu wskazano, co następuje: *W sprawach związanych z funkcjonowaniem ZGKiM, a nieuregulowanych niniejszym Statutem, stosuje się przepisy powszechnie obowiązujące*.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja Statutu narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanej regulacji Statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje Statut, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych przepisy powszechnie obowiązujące. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom Statutu przed ww. przepisami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 24 Statutu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów

powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Powyżej opisane 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. 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; 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LI/405/2022 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 26 października 2022 r. w sprawie likwidacji w celu przekształcenia zakładu budżetowego – Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sośnicowicach przy ul. Powstańców 6 oraz utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej i nadania statutu jednostce, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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**