



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2025 r.

Poz. 574

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.42.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 10.82.2024 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/110/07 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 18 października 2007 r. w sprawie przekształcenia w drodze likwidacji Zakładu Gospodarki Komunalnej – zakładu budżetowego Miasta Rydułtowy w jednostkę budżetową, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

W dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Miasta Rydułtowy podjęła uchwałę Nr 10.82.2024 w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/110/07 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 18 października 2007 r. w sprawie przekształcenia w drodze likwidacji Zakładu Gospodarki Komunalnej – zakładu budżetowego Miasta Rydułtowy w jednostkę budżetową.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta wprowadziła zmiany w Statucie *Zakładu Gospodarki Komunalnej w Rydułtowach*.

Przepisami § 4 i § 5 uchwały Rada Miasta Rydułtowy postanowiła, że: § 4. *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* § 5. *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 19 grudnia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru podjęcie przedmiotowej uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż uchwała dotycząca przekształcenia czy likwidacji zakładu budżetowego nie jest aktem prawa miejscowego, podlegającym ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że: *uchwały rady gminy o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych* (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 roku, sygn. II OSK 332/05, Legalis nr 75593 oraz uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2010 roku, sygn. I OSK 1628/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zatem nowelizowana uchwała w sprawie przekształcenia w drodze likwidacji Zakładu Gospodarki Komunalnej –

zakładu budżetowego Miasta Rydułtowy w jednostkę budżetową jest typowym aktem kierownictwa wewnętrznego o charakterze organizacyjno-porządkowym.

Niedopuszczalne jest więc publikowanie jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym i uzależnienie od tej czynności uzyskania przez nią mocy obowiązującej.

Natomiast podstawę do nadania statutu samorządowemu jednostce budżetowej stanowi art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały wydaje akty prawa miejscowego w sprawach organizacji urzędów i instytucji gminnych.

W ocenie organu nadzoru natomiast niedopuszczalne jest łączenie w jednym akcie prawnym regulacji dotyczących zasad organizacji instytucji gminnych (a więc materii stanowiącej prawo powszechnie obowiązujące) oraz regulacji prawnoorganizacyjnych jednostek budżetowych – (a więc materii właściwej dla uchwał jednostkowych).

Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia nie tylko różny charakter łączonych norm (skierowanych do różnych adresatów), ale przede wszystkim konieczność zastosowania wobec nich, odrębnych trybów nabywania mocy obowiązującej.

Należy bowiem wskazać, iż każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze powszechnie obowiązującym, musi być bezwzględnie ogłoszony, w sposób określony przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podczas, gdy próba urzędowego ogłoszenia uchwał o charakterze „zwykłym” spotka się z zarzutem naruszenia przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – zawierającego zamknięty katalog aktów, podlegających publikacji w urzędowym publikatorze.

W tym miejscu podkreślić należy, że Rada Miasta Rydułtowy w uchwale nr XIV/110/07 z dnia 18 października 2007 r. w sprawie przekształcenia w drodze likwidacji Zakładu Gospodarki Komunalnej – zakładu budżetowego Miasta Rydułtowy w jednostkę budżetową nie nadała charakteru aktu prawa miejscowego, o czym świadczą przepisy przesadzające o wejściu w życie tej uchwały z dniem podjęcia i jednocześnie brak wniosków o jej opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zatem zmiany tej uchwały nawet jeśli dotyczą zmian statutu jednostki budżetowej nie będą podlegały publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

Zgodnie z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanym im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, Legalis nr 54123). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Opisane uchybienie 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/OI 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, należy stwierdzić, że uchwała nr 10.82.2024 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/110/07 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 18 października 2007 r. w sprawie przekształcenia w drodze likwidacji Zakładu Gospodarki Komunalnej – zakładu budżetowego Miasta Rydułtowy w jednostkę budżetową, istotnie narusza prawo, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały – w całości.

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