



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr L/321/2023 Rady Gminy Marciszów z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej „Wodociągi Marciszowskie” z siedzibą w Marciszowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2023 r., działając na podstawie art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11, 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) i art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), Rada Gminy Marciszów podjęła uchwałę Nr L/321/2023 w sprawie zmiany uchwały w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej „Wodociągi Marciszowskie” z siedzibą w Marciszowie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie: „pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na błędnym skierowaniu uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W §3 uchwały Rada Gminy Marciszów postanowiła, że wchodzi ona w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Rada, warunkując wejście w życie tej uchwały od ogłoszenia jej w dzienniku urzędowym i wskazując *vacatio legis* jako 14 dni od dnia jej ogłoszenia (plus okres pozostały do pierwszego dnia kolejnego miesiąca), nadała przedmiotowej uchwale przymiot aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, nadanie przedmiotowej uchwale waloru aktu prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym wobec przedmiotowej uchwały nie znajdują zastosowania regulacje art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Przepis art. 13 pkt 2 tej ustawy stanowi, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Kwestionowana uchwała nie jest żadnym z tych aktów. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych „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.”

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż: „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy.

Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie 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” (postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. sygn. akt IV SA/Po245/18). Podobne stanowisko zajmuje również Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 674/11). Dla uznania uchwały za akt prawa miejscowego wystarczającym jest, aby zawierała ona przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż zarówno badana uchwała, jak i uchwała pierwotna, nie spełniają wymogów, które pozwoliłyby na ich zakwalifikowanie jako aktów prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w tych uchwałach prowadzi do wniosku, iż nie zawierają one żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że przedmiotem badanej uchwały jest dokonanie zmian w statucie Zakładu Gospodarki Komunalnej „Wodociągi Marciszowskie” z siedzibą w Marciszowie, będącemu jednostką organizacyjną Gminy Marciszów, nieposiadającą osobowości prawnej, działającą w formie samorządowej jednostki budżetowej (§ 1 Statutu).

Organ nadzoru podziela obecne w orzecznictwie stanowisko, że uchwały w przedmiocie statutów jednostek budżetowych nie są, co do zasady, aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych o charakterze wewnętrznym (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt IISA/Op518/06; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16 ; wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07 ; wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r.; sygn. akt II OSK 2058/09). Zauważyć należy, że jednostki budżetowe nie są samodzielne, stanowią wewnętrzny aparat organizacyjny, są podporządkowane organizacyjnie i merytorycznie (służbowo) organom je tworzącym. Gminne jednostki budżetowe funkcjonują w obrębie wewnętrznego systemu organizacyjnego gminy, w tym wspólnego budżetu, a współdziałanie nie jest oparte na formach właściwych dla samodzielnych stron stosunków prawnych. Statut jednostki budżetowej jest skierowany do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują w sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki. To, że dana jednostka organizacyjna wykonuje zadania w stosunku do podmiotów zewnętrznych nie oznacza, że nadany jej statut - chociaż określa przedmiot działania jednostki organizacyjnej - „działa w sferze zewnętrznej” (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07).

W ocenie organu nadzoru powyższe stanowisko należy przyjąć także w odniesieniu do badanej uchwały. Uchwalona przez Radę Gminy Marciszów zmiana uchwały w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalnej „Wodociągi Marciszowskie” nie zawiera żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie nakłada praw i obowiązków na wspólnotę samorządową. To samo dotyczy uchwały pierwotnej. Przedmiotowy Statut jest aktem prawnym skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jego treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych jednostki budżetowej Gminy Marciszów. Normuje on materię związaną z przedmiotem działania zakładu, organizacją zakładu, gospodarką finansową czy mieniem zakładu.

Ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie można dokonać również w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, albowiem żaden przepis szczególny nie wprowadza obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym statutu jednostki budżetowej gminy.

Podsumowując, badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a zatem podstawy publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może stanowić przepis art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §3 uchwały we fragmencie „pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §3 we fragmencie: „pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**WOJEWODA
DOLNOŚLĄSKI**

Jarosław Obremski