

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.101.2022.AK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 520/LVII/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia Statutu Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 24 czerwca 2022 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr 520/LVII/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia Statutu Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży, która z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała istotne naruszenie prawa zapisami ww. aktu prawnego. Mając na uwadze powyższe, w dniu 13 lipca 2022 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia jego nieważności.

Na wstępie należy zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie określa katalog gminnych aktów prawa miejscowego, stanowiąc, że gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wynika stąd, iż ta ustawa ustrojowa wskazuje (wiąże się z jej oczywistym, niebudzącym żadnych wątpliwości brzmieniem), które uchwały rady gminy, normujące organizację gminnych jednostek organizacyjnych, mają rangę prawa miejscowego. Zatem uchwała rady gminy regulująca organizację takiej instytucji w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Adresatami norm ujętych w takim statucie nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z tego statutu akt o charakterze prawa miejscowego a nie akt wewnętrzny. Tym samym wskazać należy, że statut zakładu budżetowego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej gminy, uchwalanym przez radę gminy, na podstawie umocowania ustawowego (art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 I art. 41 usg), znajdującego zakotwiczenie w art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Akty te, w myśl art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, podlegają obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 2 ww. 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.

Jak wynika z treści uchwały Nr 520/LVII/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia Statutu Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży, nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego. Niezachowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego warunek jego wejścia w życie, świadczy o istotnym naruszeniu norm konstytucyjnych (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co w konsekwencji skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności w całości kontrolowanej uchwały.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru stwierdził inne istotne naruszenia prawa.

W § 3 Statutu, organ stanowiący – przez użycie zwrotu „m.in.” określił otwarty katalog zadań realizowanych przez zakład budżetowy.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno - prawną i likwiduje samorządowy zakład budżetowy. Art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy stanowi z kolei, że tworząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przedmiot jego działalności. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi zaś, że podjęcie uchwały w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym).

Ustawodawca wyraźnie zastrzegł zatem, że o przedmiocie działalności samorządowego zakładu budżetowego decyduje organ stanowiący gminy w drodze aktu erekcyjnego, a więc w tym wypadku uchwały Rady Miasta. Dopuszczenie możliwości zlecenia samorządowemu zakładowi budżetowemu innych, niż wymienione w statucie, zadań do wykonania, i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, stanowi naruszenie art. 16 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym.

Podsumowując należy przyjąć, że przyjęta w kwestionowanej uchwale konstrukcja oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nie przewidzianych w uchwale. Takie regulacje przedmiotowej uchwały powodują zaś, że inny organ niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł nałożyć na zakład inne, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania – co w świetle przywołanych przepisów prawa jest sytuacją niedopuszczalną.

W kontekście katalogu zadań przekazanych do realizacji zakładowi – organ nadzoru wskazuje co następuje.

W dniu 15 sierpnia 2019 r., na podstawie art. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1309) wszedł w życie art. 9 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (...)." Zgodnie z § 3 pkt 1 Statutu, przedmiotem działania Zakładu jest administrowanie i zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi z udziałem Miasta Łomża.

Z art. 14 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) wynika, że przez samorządowe zakłady budżetowe mogą być wykonywane jedynie zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, w tym w zakresie gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi (pkt 1). Także art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej wyraźnie stanowi, że "Działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego."

Z doktryny wynika, że "Biorąc pod uwagę pierwszeństwo przepisów ustawy o finansach publicznych, do której odsyła art. 6 u.g.k. w zakresie tworzenia samorządowych zakładów budżetowych, należy uznać, że z art. 14 u.f.p. wynika samoistnie zakres ich działania. (...) Omawianą regulację można też potraktować jako uściślenie, że wykonanie

zadań ujętych we wspomnianym katalogu nie może się wiązać z innym typem działalności niż użyteczność publiczna, w szczególności nie może stanowić pretekstu do podjęcia działalności komercyjnej." (C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 7).

Nie ulega wątpliwości, że zarządzanie i administrowanie wspólnotami mieszkaniowymi z udziałem Miasta Łomża czyli nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, gdyż celem jego nie jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 u.g.k.), ani nie jest to zadanie własne gminy, wymienione w art. 14 u.f.p.

Świadczenie usług zarządzania lub/i administrowania nieruchomościami, zleconych przez inne podmioty (właściciele nieruchomości czy wspólnoty mieszkaniowe), nie ma charakteru użyteczności publicznej, nie stanowi bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zaspakaja jedynie potrzeby właścicieli innych nieruchomości lub/oraz właścicieli lokali tworzących daną wspólnotę mieszkaniową, którzy zlecieli wykonywanie komercyjnej usługi. Taka działalność nie służy wykonywaniu zadań własnych gminy; nie należy bowiem do tych zadań obsługiwanie cudzych nieruchomości, w tym świadczenie usług zarządzania czy administrowania na rzecz odrębnych podmiotów, którymi są w świetle prawa również wspólnoty mieszkaniowe.

Wobec powyższego – zdaniem organu - zadanie polegające na zarządzaniu i administrowaniu nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości, w tym obsługa wspólnot mieszkaniowych nie może być wykonywane przez zakład budżetowy.

W tym miejscu raz jeszcze przywołać należy art. 9 ust. 2a u.s.g, zgodnie z którym gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Użyty w tym przepisie zwrot "w formach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej" należy zatem odnieść do takich form, które nie pozostają w sprzeczności z art. 14 u.f.p. i art. 7 u.g.k.

Jeśli zarządzanie i administrowanie nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, to nie może być wykonywane przez samorządowy zakład budżetowy (tak: wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4400/21).

W § 4 ust. 4 Statutu wskazano, że strukturę organizacyjną Zakładu określa Regulamin Organizacyjny ustalony przez Dyrektora Zakładu i zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Łomża.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe postanowienie narusza obowiązujący porządek prawny. W szczególności brak jest upoważnienia ustawowego do działania w kwestionowanej materii przez Prezydenta. Wprawdzie można uwzględnić kompetencje organu wykonawczego gminy do oddziaływania na kwestie związane z organizacją podległych jednostek organizacyjnych, poprzez wydawanie aktów kierownictwa wewnętrznego, niemniej jednak nie powinno to odbywać się poprzez regulacje statutowe, jak w przedmiotowej sprawie. Należy bowiem pamiętać, że zasadniczo w sferze uprawnień Prezydenta pozostaje zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a także wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tychże kierowników. Wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez dyrektora zakładu uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki winny wynikać z określonych unormowań prawnych, a takowe w niniejszym przypadku nie występują.

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. 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).

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Łomży

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli