



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 10 lutego 2020 r.

Poz. 820

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.43.2020.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 6 lutego 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696, poz. 1815)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 5 w zakresie, w jakim nadaje brzmienie **§4 pkt 11 statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie** oraz **§4 pkt 11 załącznika nr 1** do uchwały Nr XV/122/2019 Rady Miejskiej w Tucznie z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr II/7/92 Rady Miasta i Gminy w Tucznie z dnia 6 lutego 1992 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie zmienionej Uchwałą nr VII/52/95 z dnia 27 grudnia 1995 r.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2019 r. Rada Miejska w Tucznie podjęła uchwałę Nr XV/122/2019 w sprawie zmiany uchwały nr II/7/92 Rady Miasta i Gminy w Tucznie z dnia 6 lutego 1992 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie zmienionej Uchwałą nr VII/52/95 z dnia 27 grudnia 1995 r. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 7 stycznia 2020 r.

Na wstępie wskazania wymaga, że Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie jest zakładem budżetowym Gminy Tucznio utworzonym przez jej organ stanowiący mocą uchwały Nr II/7/92 Rady Miasta i Gminy w Tucznie z dnia 6 lutego 1992 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie. Następnie, uchwałą Nr VII/52/95 z dnia 27 grudnia 1995 r. Rada dokonała zmiany ww. aktu, rozszerzając zakres działalności zakładu. W kolejnej nowelizacji uchwały założycielskiej Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie, czyli w uchwale Nr II/13/97 z dnia 23 kwietnia 1997 r., Rada nadała mu statut, w który określiła przedmiot jego działalności oraz zasady funkcjonowania.

Podstawy tworzenia i działania samorządowych zakładów budżetowych określają przepisy ustawy o gospodarce komunalnej¹⁾ oraz ustawy o finansach publicznych²⁾. Zgodnie 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*. Art. 7 tego aktu stanowi zaś, że *działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego*.

Bardziej szczegółowo kwestie tworzenia i działania zakładów budżetowych zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych. W myśl jej art. 16 ust. 2 *tworząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa: 1) nazwę i siedzibę zakładu; 2) przedmiot jego działalności; 3) źródła przychodów własnych zakładu; 4) stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki*

¹⁾ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 712 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie; 5) terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu; 6) zasady ustalania i przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, jeżeli przewiduje przekazywanie tych środków temu zakładowi. Ustawodawca nie wskazał przy tym, jaką formę powinny przyjąć unormowania dotyczące funkcjonowania zakładu budżetowego (np. regulamin, statut itp.), oczywiście jest jedynie, że skoro kompetencję w tej dziedzinie przypisał organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, to wola tego organu musi być wyrażona w postaci uchwały.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Tucznie do utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie oraz do uregulowania kwestii jego organizacji i działania, a także do dokonywania zmian w tym zakresie. Należy jednak podkreślić, że uchwałodawcza działalność organu stanowiącego Gminy Tuczno w tym zakresie nie może mieć dowolnego charakteru, lecz musi respektować ramy prawne nakreślone przez ustawodawcę.

W §1 uchwały Nr XV/122/2019 organ stanowiący Gminy Tuczno dokonał zmian treści niektórych postanowień statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie. Z kolei, w §3 tego aktu Rada przyjęła tekst jednolity statutu tego zakładu, który stanowi załącznik Nr 1 do uchwały. W konsekwencji wprowadzonych zmian, niektóre przypisane Zakładowi zadania wykraczają poza prawnie określone ramy działalności zakładów budżetowych.

Z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że uchwała o utworzeniu zakładu budżetowego powinna m.in. określać przedmiot działalności tego zakładu. W art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej prawodawca poczynił zastrzeżenie co do działalności zakładu budżetowego, ustalając, że może mieć ona wyłącznie charakter użyteczności publicznej. Zaliczenie określonych zadań do działalności w zakresie użyteczności publicznej stanowi wprawdzie warunek *sine qua non* dla tego, aby dana działalność mogła być wykonywana przez samorządowy zakład budżetowy, nie jest to jednak warunek wystarczający. Obszar tej działalności ulega bowiem ograniczeniu do zadań wymienionych w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem *zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:*

- 1) *gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,*
- 2) *dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,*
- 3) *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,*
- 4) *lokalnego transportu zbiorowego,*
- 5) *targowisk i hal targowych,*
- 6) *zieleni gminnej i zadrzewień,*
- 7) *kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,*
- 7a) *pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,*
- 8) *utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,*
- 9) *cmentarzy*
- mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

Szczególnego podkreślenia wymaga, iż wymieniony wyżej katalog sfer, w których może przejawiać się aktywność samorządowego zakładu budżetowego, ma charakter zamknięty. Za powyższą tezę przemawia nie tylko wykładnia językowa art. 14 ustawy o finansach publicznych, ale także wykładnia celowościowa - w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o finansach publicznych wprost bowiem wskazano, iż intencją ustawodawcy było ograniczenie przedmiotu działalności samorządowego zakładu budżetowego wyłącznie do zadań określonych w art. 14 omawianej ustawy³⁾. W świetle powyższego stwierdzić należy, iż samorządowy zakład budżetowy może świadczyć wyłącznie takie usługi, które spełniają łącznie dwa kryteria - są usługami użyteczności publicznej oraz mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 14 ustawy o finansach publicznych.

³⁾ Druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencji; HYPERLINK "<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1181.htm>"
<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1181.htm> .

W ocenie organu nadzoru, powyższych wymogów nie spełniła Rada Miejska w Tucznie określając przedmiot działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie. Dokonując bowiem w §1 pkt 5 uchwały Nr XV/122/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. zmiany treści §4 statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie, przydzieliła temu zakładowi budżetowemu zadanie polegające na eksploatacji kruszywa naturalnego ze złoża „TUCZNO” (§4 pkt 11 statutu). Nie sposób jednak uznać, że działalność w zakresie wydobywania kopalin surowców mineralnych jest zadaniem własnym gminy o charakterze użyteczności publicznej i że mieści się w wachlarzu zadań wskazanych w art. 14 ustawy o finansach publicznych.

W tych okolicznościach konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §1 pkt 5 uchwały Nr XV/122/2019 Rady Miejskiej w Tucznie z dnia 30 grudnia 2019 r. w *sprawie zmiany uchwały nr II/7/92 Rady Miasta i Gminy w Tucznie z dnia 6 lutego 1992 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie zmienionej Uchwałą nr VII/52/95 z dnia 27 grudnia 1995 r.* w zakresie, w jakim nadaje brzmienie §4 pkt 11 statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie, a konsekwencji również stwierdzenie nieważności §4 pkt 11 załącznika nr 1 do uchwały Nr XV/122/2019, stanowiącego tekst jednolity statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie.

Niezależnie od powyższego, zaznaczenia wymaga, że Rada Miejska w Tucznie w tytule uchwały Nr XV/122/2019 oraz w jej §1 w sposób nieprawidłowy określiła akty, w których treści postanowiła dokonać zmian. Organ ten bowiem w tytule omawianej uchwały wskazał, że zmienia jedynie uchwałę Nr II/7/92 z dnia 6 lutego 1992 r. w *sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie*, która była zmieniona uchwałą Nr VII/52/95 z dnia 27 grudnia 1995 r. Z kolei, w §1 uchwały Nr XV/122/2019 Rada postanowiła zmienić niektóre postanowienia statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie, wskazując przy tym błędnie, że został on nadany uchwałą Nr II/7/92. Tymczasem, statut tego zakładu został nadany uchwałą Nr II/13/97 z dnia 23 kwietnia 1997 r. w *sprawie zmiany uchwały nr II/7/92 Rady Miasta i Gminy w Tucznie z dnia 6 lutego 1992 r. w sprawie utworzenia Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tucznie zmienionej Uchwałą nr VII/52/95 z dnia 27 grudnia 1995 r.*, jako załącznik do uchwały Nr II/7/92.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA