



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.1070.2020

Katowice, dnia 31 grudnia 2020 r.

Rada Gminy Psary

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/257/2020 Rady Gminy Psary z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie przekształcenia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach, poprzez likwidację w celu utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Psarach, w części określonej w:

- § 3 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 16 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) i art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 712) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- § 3 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2020 r. Rada Gminy Psary przyjęła uchwałę Nr XXVI/257/2020 w sprawie przekształcenia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach, poprzez likwidację w celu utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Psarach, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 1, art. 9 ust. 1 i art. 22 i art. 23 ustawy o gospodarce komunalnej i art. 16 ust. 1, 3, 5, 6 i 7 ustawy o finansach publicznych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2020 r.

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

Zgodnie z treścią 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. Z kolei zgodnie z art. 16 ust. 3 ww. ustawy: Likwidując samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu.

Art. 16 ust. 5 ww. ustawy stanowi, iż: *Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzednio jego likwidacji.*

Zgodnie z art. 16 ust. 6 ww. ustawy: *Należności i zobowiązania likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji, z zastrzeżeniem ust. 7. Z kolei ust. 7 art. 16 ww. ustawy stanowi, iż: Należności i zobowiązania samorządowego zakładu budżetowego likwidowanego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną przejmuje utworzona jednostka.*

Ponadto, z art. 23 ustawy o gospodarce komunalnej wynika, iż:

- 1. Składniki mienia samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę stają się majątkiem spółki.*
- 2. Prawo zarządu gruntem samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę staje się prawem użytkowania wieczystego spółki.*
- 3. Spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością samorządowego zakładu budżetowego.*

Tymczasem, Rada w przedmiotowej uchwale w § 3 postanowiła, iż:

- 1) Składniki mienia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach zostaną wniesione do Spółki na pokrycie kapitału zakładowego. Szczegółowe określenie składników mienia, o których mowa w zdaniu poprzednim, wysokość kapitału zakładowego Spółki oraz treść Aktu Założycielskiego spółki zostaną określone w ramach czynności związanych z przekształceniem Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach w Spółkę.*
- 2) Spółka wstąpi we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach w tym przejmie wszelkie należności i zobowiązania.*
- 3) Pracownicy Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach staną się pracownikami Spółki.*

W ocenie organu nadzoru, § 3 ust. 2 i 3 uchwały należy uznać za sprzeczny z prawem jako wykraczające poza delegacje ustawowe, a jednocześnie wynikające z przepisów prawa.

Przywołany w podstawie prawnej przepis art. 23 (w szczególności ust. 3) ustawy o gospodarce komunalnej statuuje sukcesję generalną, w wyniku której nowopowstały podmiot (spółka prawa handlowego) wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z dotychczasową działalnością zakładu budżetowego. Jednocześnie przepisy art. 16 ust. 1, 3, 5 i 7 ustawy o finansach publicznych również przywołane w podstawie prawnej przewidują, że należności i zobowiązania samorządowego zakładu budżetowego likwidowanego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną przejmuje utworzona jednostka. Wspomniane wyżej przepisy traktują likwidację samorządowego zakładu budżetowego w celu przekształcenia go w spółkę prawa handlowego jako przekształcenie organizacyjno-prawne, w którym zachowane jest istnienie przedsiębiorcy i jego uprawnień majątkowych do przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym.

A zatem, Rada przepisem § 3 ust. 2 uchwały wykroczyła poza delegację ustawową, jednocześnie powtarzając przepis art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, jak również art. 16 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada nie posiada także upoważnienia ustawowego do wypowiedzania się w niniejszej sprawie w kwestii dotyczącej pracowników, a zatem przepis zawarty w § 3 ust. 3 uchwały wskazujący, iż: *Pracownicy Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach staną się pracownikami Spółki*, uznać należy za sprzeczny z prawem, tj. z art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu

takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzysnanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcinski (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXVI/257/2020 Rady Gminy Psary z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie przekształcenia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach, poprzez likwidację w celu utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Psarach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego