



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 18 lipca 2024 r.

Poz. 3498

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.136.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały nr III/21/24 Rady Gminy Suwałki z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Zespołowi Ekonomiczno-Administracyjnemu Szkół oraz § 2 ust. 3 w zakresie słów: „w szczególności”, § 5 ust. 1 pkt 20 i § 7 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Suwałki podjęła uchwałę nr III/21/24 w sprawie nadania Statutu Gminnemu Zespołowi Ekonomiczno-Administracyjnemu Szkół, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 czerwca 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 10 lipca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa", uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mocą § 4 Rada Gminy Suwałki postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, nadając jej tym samym walor aktu prawa miejscowego. Powyższe dodatkowo potwierdza przywołanie w podstawie prawnej przepisów art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z 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), w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2005 r., (sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa

miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół jest jednostką budżetową i podstawę do nadania mu statutu stanowi przepis art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Uchwała w sprawie nadania Statutu Gminnemu Zespołowi Ekonomiczno-Administracyjnemu Szkół, prowadzonemu w formie jednostki budżetowej, nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonymu kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo - organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11). Statut ten jest aktem kierownictwa wewnętrznego.

Kolejno, zgodnie z art. 10a pkt 1 ustawy, gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. Z kolei art. 10b ust. 1 ustawy stanowi, że wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi". Zgodnie z ust. 2 tego przepisu ustawy rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

W § 2 ust. 3 statutu Rada Gminy określiła przedmiot działania jednostki, stanowiący jednocześnie zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Jednak sformułowanie: „W ramach wspólnej obsługi jednostek obsługiwanych powierza się w szczególności prowadzenie całości zadań z zakresu (...)” powoduje, że katalog przekazanych zadań pozostał otwarty. Podobnie w § 5 ust. 1 pkt 20 statutu postanowiono, że do podstawowych zadań i uprawnień kierownika Zespołu należy także: „realizacja innych zadań będących zadaniami organu prowadzącego, a zleconych do prowadzenia Zespołowi w zakresie oświaty”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje, w zakresie, w jakim wprowadzają otwarty katalog obowiązków powierzonych jednostce obsługującej, a także jej kierownikowi, są niezgodne z art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy. Zgodnie bowiem z powyższym przepisem uchwała rady gminy powinna ustalać zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Ustalenie ich w sposób, w jaki dokonała tego Rada Gminy Suwałki, wprowadza otwarty katalog tychże zadań i może wprowadzać swoistego rodzaju luz interpretacyjny, co w konsekwencji pozwala na powierzenie jednostce obsługującej również takich zadań, które nie zostały określone uchwałą organu stanowiącego.

Za niezgodny z przepisami prawa organ nadzoru uznał także § 7 ust. 2 statutu, zgodnie z którym: „W sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące.” Tak sformułowany przepis stanowi naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Miejska nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13, "Trzeba więc wskazać, że przepis uchwały organu stanowiącego nie może wskazywać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed przepisami powszechnie obowiązującego prawa. (...) Można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 15 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwałodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nie przystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylenia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa."

Mając powyższe na uwadze, wyeliminowanie z obrotu prawnego § 4 uchwały Nr III/21/24 Rady Gminy Suwałki z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Zespołowi Ekonomiczno-Administracyjnemu Szkół oraz § 2 ust. 3 w zakresie słów: „w szczególności”, § 5 ust. 1 pkt 20 i § 7 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj