

Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Małopolskiego
nr WN.II.0911-138-10
z dnia 9 grudnia 2010 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz.U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r., Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r., Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52 poz. 420 i Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28 poz. 142 i 146, Nr 106, poz. 675) po dokonaniu analizy prawnej uchwały **Nr CXV/1588/10* Rady Miasta Krakowa** z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie zmiany uchwały Nr CVIII/1481/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 września 2010 r. w sprawie likwidacji zakładu budżetowego – Miejskie Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie, przy ul. Retoryka 1 oraz utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „Miejskie Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie” i nadania statutu jednostce - **stwierdza się nieważność uchwały w części: tj. §4 ust 5 w zakresie słów: „za zgodą Prezydenta Miasta Krakowa” oraz §4 ust. 6 w zakresie słów: zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Krakowa” - załącznika do uchwały.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 3 listopada 2010 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę **Nr CXV/1588/10 Rady Miasta Krakowa** w sprawie zmiany uchwały Nr CVIII/1481/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 września 2010 r. w sprawie likwidacji zakładu budżetowego – Miejskie Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie, przy ul. Retoryka 1 oraz utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „Miejskie Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie” i nadania statutu jednostce. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do oceny organu nadzoru w dniu 10 listopada 2010 r.

Pismem z dnia 26 listopada 2010 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności ww. uchwały. Zawiadomienie przekazano również to wiadomości Prezydenta Miasta Krakowa.

W odpowiedzi na wystąpienie organu nadzoru Prezydent Miasta Krakowa poinformował, iż w jego ocenie podniesione wątpliwości organu nadzoru w zakresie naruszenia obowiązującego porządku prawnego przez zapisy §4 ust. 5 i 6 Statutu Miejskiego Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miasta Krakowa nie są zasadne.

W wyniku dokonanej przez organ nadzoru oceny rzeczowej uchwały w aspekcie jej zgodności z prawem, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność zapisów §4 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały, jako naruszających w jego ocenie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym.

Na mocy uchwały Nr CXV/1588/10 Rada Miasta postanowiła - w oparciu o przepisy ujęte odpowiednio w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „h” ustawy o samorządzie gminnym oraz art.39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - o dokonaniu zmiany

* Uchwała ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 647 z dnia 6 grudnia 2010 roku poz. 5340

w uchwale Nr CVIII/1481/10 Rady Miasta Krakowa. Jednocześnie zdecydowano, iż załącznik do uchwały Nr CVIII/1481/10 otrzymuje brzmienie załącznika do aktualnie podjętej uchwały Rady Miasta Krakowa. W istocie załącznikiem do ww. uchwały jest Statut Miejskiego Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie. W §4 Statutu tej jednostki organizacyjnej określono organizację i zarządzanie Centrum. W §4 ust. 5 postanowiono, iż „Dyrektor nawiązuje i rozwiązuje stosunek pracy z zastępcami dyrektora za zgodą Prezydenta Miasta Krakowa”. W ust. 6 ww. paragrafu postanowiono natomiast, iż „Szczegółową organizację wewnętrzną Centrum oraz zasady działania poszczególnych komórek organizacyjnych ustala Dyrektor Centrum w regulaminie organizacyjnym zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Krakowa”.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, iż treść uchwały w istocie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego ujętego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „h” oraz art. 30 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn.zm.). Stosownie do brzmienia pierwszego z ww. przepisów do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Zgodnie natomiast z treścią normy ujętej w art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy do zadań wójta należy w szczególności zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zaś w myśl art. 33 ust. 5 ww. ustawy wójt (burmistrz, prezydent) jako kierownik urzędu gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zdaniem organu nadzoru, cytowane wyżej zapisy Statutu w zakresie słów „za zgodą Prezydenta Miasta Krakowa” (tj. §4 ust 5) oraz „zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Krakowa” (§4 ust. 6) naruszają obowiązujący porządek prawny. W szczególności brak jest upoważnienia ustawowego do działania w kwestionowanej materii przez Prezydenta Miasta. Wprawdzie można uwzględnić kompetencje organu wykonawczego gminy do oddziaływania na kwestie związane z organizacją podległych jednostek organizacyjnych, w tym m.in. wobec takiej jednostki budżetowej jaką jest Miejskie Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie, 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 organu wykonawczego gminy pozostaje zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz udzielanie względnie możliwość udzielania stosownych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez Dyrektora jednostki budżetowej uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki oraz pracodawcy winny wynikać z określonych unormowań prawnych, a takowe w badanej sprawie nie występują, w tym w art. 30 i 33 ustawy o samorządzie gminnym, jak też w art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Zarazem wskazać nadto należy, że w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), jednostki budżetowe działają na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności nadanego przez organ stanowiący danej gminy, a to w trybie dyspozycji normy ujętej w art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 tej ustawy. Natomiast organ wykonawczy nie jest uprawniony do ingerowania w sprawy organizacji wewnętrznej tej jednostki.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Krakowa Nr CXV/1588/10 w zakresie zakwestionowanym przez organ nadzoru została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, wykracza bowiem swoją treścią poza zakres upoważnienia ustawowego ujętego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit „h” ustawy o samorządzie gminnym, przez co narusza również przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy w zakresie w jakim przepis ten uprawnia do stanowienia aktów prawa miejscowego w części dotyczącej organizacji urzędów i instytucji gminnych. Regulacja objęta treścią przedmiotowej uchwały nie znajduje również oparcia w pozostałych przepisach ustawy o samorządzie gminnym, jak i również w przepisach ustawy o finansach publicznych i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tym samym, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany – zgodnie z dyspozycją wynikającą z ww. art. 91 ust. 1 ustawy - orzec o nieważności uchwały w całości bądź w części.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego
Radca Prawny
Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru Prawnego i Kontroli:
Artur Słowik