



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 6308



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.379 .2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIV/269/2021 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego- Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Jaszczowie i nadania statutu, w części obejmującej § 10 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz § 14 statutu Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Jaszczowie, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/269/2021 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego- Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Jaszczowie i nadania statutu, w części obejmującej § 10 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz § 14 statutu Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Jaszczowie, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIV/269/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2021 r.

Działając m. in. na podstawie art. 16 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021r., poz. 305 ze zm.) oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021r., poz. 573) Rada Powiatu w Łęcznej utworzyła samorządowy zakład budżetowy pod nazwą Powiatowy Zakład Aktywności Zawodowej w Jaszczowie (§ 1 uchwały) i nadała statut, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały (§ 7 uchwały).

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.

Stosownie do art. 16 ust. 2 ustawy, 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 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.

Jak stanowi art. 29 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, gmina, powiat oraz fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, zwane dalej „organizatorem”, może utworzyć wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostkę i uzyskać dla tej jednostki status zakładu aktywności zawodowej, jeżeli:

- 1) co najmniej 70% ogółu osób zatrudnionych w tej jednostce stanowią osoby niepełnosprawne, w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy:
 - a) zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności,
 - b) zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej;
- 2) spełnia warunki, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 2 i 3;
- 3) przeznacza uzyskane dochody na zakładowy fundusz aktywności;
- 4) uzyska pozytywną opinię starosty o potrzebie utworzenia zakładu aktywności zawodowej, z wyjątkiem przypadku, gdy organizatorem jest powiat.

Zgodnie z § 10 uchwały, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie słów: „,w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i istotnie narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,

- b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych powiatowi przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Uchwała Nr XXXIV/269/2021 jest aktem prawnym skierowanym do wewnętrznej struktury organizacyjnej powiatu. Jego treść koncentruje się na kwestiach organizacyjnych zakładu budżetowego powiatu i jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty w ramach struktury wewnętrznej.

Adresatem statutu jest konkretna jednostka organizacyjna, której Rada Powiatu nadała statut. Uchwała ustanawiająca statut zakładu budżetowego nie jest aktem prawa miejscowego, gdyż z treści statutu jednoznacznie wynika, że normy prawne w nim zawarte nie są skierowane „na zewnątrz” do mieszkańców lub innych podmiotów w gminie, a jedynie do „wewnątrz”, regulują układ organizacyjny Zakładu Aktywności Zawodowej.

Przedmiotowa uchwała nie posiada zatem charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności.

Tego rodzaju uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych, regulujących powtarzalne sytuacje, które nie wyczerpują się poprzez jednorazowe stosowanie. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 marca 2010r., sygn. akt III SA/Wr 687/09).

Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest również wadą prawną innego rodzaju.

Zgodnie z §14 statutu Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Jaszczowie, stanowiącego załącznik do uchwały, w sprawach których nie reguluje niniejszy statut, mają zastosowanie powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

W kwestionowanym zapisie § 14 statutu wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje statut, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom statutu przed innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przywołanym przepisie dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały przed przepisami

innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/269/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Powiatu w Łęcznej
- 2) Starosta Łęczyński