



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 lipca 2019 r.

Poz. 5309

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.450.2019 **WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 15 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/154/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/998/2009 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 2 czerwca 2009 roku w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Oświaty w Bielsku-Białej w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 869) w związku z art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 czerwca 2019 r. Rada Miejska w Bielsku - Białej podjęła uchwałę Nr IX/154/2019 w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/998/2009 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 2 czerwca 2009 roku w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Oświaty w Bielsku-Białej. Zmiana powyższej uchwały polegała na nadaniu nowego brzmienia (określonego w załączniku do kwestionowanej uchwały) Załącznikowi do uchwały Nr XLIII/998/2009 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 2 czerwca 2009 roku w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Oświaty w Bielsku-Białej.

Przepisem § 3 ust. 1 zmienionego Statutu, stanowiącego załącznik do kwestionowanej uchwały, Rada Miejska określiła przedmiot działalności podstawowej Miejskiego Zarządu Oświaty w Bielsku-Białej, do którego zaliczyła:

- 1) organizację, zapewnienie warunków działania i nadzór nad funkcjonowaniem przedszkoli, szkół, i placówek oświatowych wymienionych w załączniku do statutu,
- 2) obsługę ekonomiczno-administracyjną przedszkoli, szkół, placówek oświatowych oraz żłobków miejskich, prowadzonych przez Miasto Bielsko-Biała.

Jako pozostałą działalność MZO Rada określiła następujące zadania:

- 1) wspomaganie dyrektorów jednostek obsługiwanych w zarządzaniu majątkiem oświatowym,
- 2) prowadzenie obsługi prawnej w zakresie konsultacji oraz weryfikacji zgodności z prawem działalności jednostek obsługiwanych oraz reprezentowania w postępowaniach przed sądami i organami egzekucyjnymi i administracji publicznej,
- 3) przeprowadzanie przeglądów technicznych budynków obsługiwanych placówek,
- 4) obsługa informatyczna,

- 5) obsługa w zakresie ochrony danych osobowych,
- 6) prowadzenie Klubu Nauczyciela w Bielsku-Białej,
- 7) prowadzenie Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej pracowników oświaty,
- 8) prowadzenie archiwum dla przedszkoli, szkół, placówek oświatowych oraz żłobków miejskich dla których organem prowadzącym jest Miasto Bielsko-Biała.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 czerwca 2019 r..

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Kwestionowana uchwała zawiera uchybienia w zakresie realizacji delegacji ustawowej określonej w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Nie określa ona bowiem w sposób prawidłowy przedmiotu działalności jednostki, którą jest Miejski Zarząd Oświaty w Bielsku-Białej.

Jak wynika z wyżej zacytowanych przepisów uchwały MZO w Bielsku - Białej jest jednostką powołaną do wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek (szkół i placówek oświatowych oraz żłobków), dla których organem prowadzącym jest Gmina Bielsko - Biała. Tym samym tworzenie takiej jednostki, a w szczególności powierzanie jej zadań w ramach wspólnej obsługi musi się odbywać z respektowaniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Analizując treść przedmiotowej uchwały należy wziąć pod uwagę brzmienie art. 10a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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 ww. 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 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. Podkreślić zatem należy, że rada gminy, wskazując jednostkę obsługującą dla jednostek organizacyjnych gminy, powinna w uchwale podjętej na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazać również jednostki obsługiwane, od których przejmie zadania celem wspólnego ich wykonywania oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Z kolei norma art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wymaga, by jednostka budżetowa działała na podstawie statutu, określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania.

Należy zatem wskazać, że jednostka obsługująca może wykonywać tylko zadania przekazane tej jednostce na podstawie uchwały rady gminy, podjętej w oparciu o art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji czego określenie przedmiotu działania w statucie powinno zostać dokonane albo poprzez wymienienie zadań powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi (tylko tych, które zostały równocześnie ujęte w uchwale podjętej na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), albo poprzez odwołanie do konkretnej uchwały, podjętej na podstawie art. 10b ustawy o samorządzie gminnym, zawierającej zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Treść statutu należy zatem skorelować z treścią uchwały erygującej daną jednostkę obsługującą; niedopuszczalne jest odmienne uregulowanie zadań tej jednostki (poprzez ich rozszerzenie lub zawężenie) w jej statucie.

Analizując treść § 3 Statutu trudno wskazać, które zadania ujęte w tych przepisach, zostały równocześnie przekazane do realizacji MZO na mocy uchwały Nr IX/153/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla przedszkoli, szkół i placówek oświatowych oraz żłobków, dla których organem prowadzącym jest Miasto Bielsko-Biała. Zakresy przedmiotowe działalności jednostki obsługującej określone w obu aktach znacznie różnią się od siebie. Spośród wszystkich zadań MZO w Bielsku – Białej określonych w Statucie tej jednostki, jedynie trzy znajdują swe odzwierciedlenie w uchwale erekcyjnej. A mianowicie zadanie określone w przepisie:

- § 3 ust. 2 pkt 3 Statutu, polegające na przeprowadzaniu przeglądów technicznych budynków obsługiwanych placówek – znajduje swój odpowiednik w pkt 3 ppkt 3 załącznika Nr 2 do uchwały Nr IX/153/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 10 czerwca 2019 r.,

- § 3 ust. 2 pkt 7 Statutu, polegające na prowadzeniu Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej pracowników oświaty – znajduje swój odpowiednik w pkt 3 ppkt 5 załącznika Nr 2 do uchwały Nr IX/153/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 10 czerwca 2019 r.,

- § 3 ust. 2 pkt 8 Statutu, polegające na prowadzeniu archiwum dla przedszkoli, szkół, placówek oświatowych oraz żłobków miejskich, dla których organem prowadzącym jest Miasto Bielsko-Biała – znajduje swój odpowiednik w pkt 3 ppkt 4 załącznika Nr 2 do uchwały Nr IX/153/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 10 czerwca 2019 r.

Pozostałe zadania Statutu bądź odbiegają swym zakresem przedmiotowym (poprzez wadliwe nazewnictwo) od zadań określonych w uchwale organizującej wspólną obsługę, bądź też w ogóle nie mają swego potwierdzenia w tej uchwale (np. prowadzenie Klubu Nauczyciela w Bielsku-Białej).

Zgodnie z art. 2 Konstytucji podstawową zasadą państwa prawnego jest to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (*P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).*

Podkreślić należy, że regulacje zawarte w Statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości co do zadań, które będzie realizować jednostka budżetowa. W przedmiotowej sprawie nie sposób wskazać, jakie zadania faktycznie będzie realizował MZO w Bielsku-Białej - czy te wskazane uchwałą organizującą wspólną obsługę jednostek organizacyjnych, czy te wynikające ze Statutu MZO.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że przepisem § 3 ust. 3 Statutu Rada Miejska przewidziała, że szczegółowy zakres działania i strukturę organizacyjną MZO określa regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora MZO. Zdaniem organu nadzoru regulacja tego przepisu może prowadzić do powiększenia katalogu zadań MZO w inny sposób niż poprzez zmianę statutu. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy. O przedmiocie działalności gminnej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające prawo.

W tym miejscu należy również podkreślić, iż MZO w Bielsku-Białej jest jednostką o charakterze wyłącznie usługowym (pomocniczym) zapewniającą wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną jednostek obsługiwanych. Utworzenie takiej jednostki nie ogranicza organizacyjnej samodzielności placówek, ale jedynie polega na przydzieleniu wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej zadań innych jednostek, które w przeciwnym wypadku musiałyby być realizowane przez nie same. W założeniu powołanie takiej jednostki ma obniżyć koszty działalności i zapewnić sprawniejszą realizację zadań, które mieszczą się bezpośrednio w ramach działalności statutowej placówek. Jednoznacznie usługowy charakter tej jednostki wyklucza możliwość powierzenia jej do realizacji zadań *stricte* należących do konkretnych organów lub podmiotów.

Z tego też względu, zdaniem organu nadzoru, MZO w Bielsku - Białej zapewniający wspólną obsługę jednostek organizacyjnych gminy nie może realizować zadania określonego w § 3 ust. 2 pkt 5 Statutu, polegającego na obsłudze w zakresie ochrony danych osobowych. W przypadku danych gromadzonych i przetwarzanych przez jednostkę organizacyjną gminy ich administratorem jest kierownik tej jednostki i to jedynie on jest upoważniony do zapewnienia ich ochrony. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy (Rada Miejska w Bielsku-Białej), nie jest administratorem danych gromadzonych przez jednostki organizacyjne gminy i tym samym za niedopuszczalne należy uznać cedowanie przez ten organ zadania polegającego na zapewnieniu ochrony danych osobowych.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/154/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIII/998/2009 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 2 czerwca 2009 roku w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Oświaty w Bielsku-Białej w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak