



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 grudnia 2022 r.

Poz. 8960

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1049.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXV/451/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Miasto Żywiec oraz statutu jednostki obsługującej, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych” w związku z art. 10a i art. 10b ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rada Miejska w Żywcu przyjęła uchwałę Nr LXV/451/2022 w sprawie wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Miasto Żywiec oraz statutu jednostki obsługującej. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 listopada 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 10a pkt 1, art. 10b ust. 1 i 2, art. 10c ust. 2, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

Przepis art. 10a pkt 1 stanowi, że *gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych*. Ponadto zgodnie z art. 10 b ust. 1 i ust. 2 ustawy *wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi”* (ust. 1). *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* (ust. 2).

Wskazany w podstawie prawnej art. 10c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym określa, że w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2, są one przekazywane w całości.

Organ nadzoru zauważa, że Rada nadała przedmiotowej uchwale walor aktu prawa miejscowego, co jasno wynika z § 7 uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Przepisem tym Rada uzależniła wejście w życie przedmiotowej uchwały od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Wskazać należy, iż z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej, należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych *akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych w nim zawartych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i którego wejście w życie uzależnione jest od tej publikacji.

Kwestionowana przez organ nadzoru uchwała Rady nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w przepisie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). W szczególności uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy, ani też obowiązek jej publikacji nie wynika z przepisów szczególnych (art. 13 pkt 10 ustawy).

Zdaniem organu nadzoru, uchwała podjęta na podstawie cytowanych wyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie posiada charakteru powszechnie obowiązującego, gdyż nie zawiera przepisów kreujących prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec gminy.

Stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Przykładowo organ nadzoru wskazuje na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Op 238/19, opubl. LEX nr 2731389), w którym Sąd stwierdził, że *uchwała rady gminy w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez Urząd Gminy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 u.s.g., ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Dlatego zgodzić się należy z organem nadzoru, że przepis art. 10a i art. 10b u.s.g. nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa. W tym miejscu warto odnotować, że w orzecznictwie na tle uchwał regulujących organizację wspólnej obsługi przez urząd gminy również wyrażany jest pogląd, iż tego rodzaju uchwały nie są aktami prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 245/17, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 134/19).*

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które wynika z błędnego zakwalifikowania przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Dodatkowo organ nadzoru zauważa, że w § 5 pkt 1 uchwały, Rada postanowiła, że traci moc uchwała Nr XXVII/201/2016 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 27 października 2016 r. w prawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Miasto Żywiec, która nie zawierała regulacji dotyczącej ogłoszenia uchwały w powyższym trybie. Z kolei w § 6 uchwały uchylanej (tj. XXVII/201/2016) określono, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. i nie zawiera żadnej wzmianki o jej publikacji w dzienniku urzędowym. Dlatego też, w ocenie organu nadzoru, organ jednostki samorządu terytorialnego posiadający kompetencję do wydania określonego aktu, może go także uchylić lub zmienić, jednakże uchylenie lub zmiana, powinna nastąpić w takim samym trybie, w jakim nastąpiło podjęcie pierwotnego aktu, mając oczywiście również na uwadze charakter norm prawnych danej uchwały. Rada Miejska w Żywcu sposób określenia daty wejścia w życie kwestionowanej uchwały sformułowała w sposób nieprawidłowy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy przyjmując przedmiotową uchwałę, w sposób istotny naruszyła prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 10a i art. 10b ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXV/451/2022 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Miasto Żywiec oraz statutu jednostki obsługującej – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

1) Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2) 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz