



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-19/666/08



Wrocław, dnia 17 grudnia 2008 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Rady Miasta Bolesławiec Nr XXXI/272/08 z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego w Bolesławcu z powodu istotnego naruszenia art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., Nr 68, poz. 449).

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 26 listopada 2008 r. uchwałę Nr XXXI/272/08 w sprawie utworzenia Miejskiego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego w Bolesławcu.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 grudnia 2008 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXXI/272/08 Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., Nr 68, poz. 449, dalej – ustawa).

Mocą uchwały Nr XXXI/272/08 Rada Miasta Bolesławiec utworzyła Miejski Zespół Ekonomiczno-Administracyjny w Bolesławcu, do którego zakresu działania należeć będzie: obsługa finansowo – księgowa przedszkoli, prowadzenie spraw kadrowych pracowników przedszkoli, obsługa płacowa pracowników przedszkoli, obsługa administracyjno – organizacyjna przedszkoli, sporządzanie sprawozdań statystycznych, kontrola przedszkoli w zakresie ustalonym przez Prezydenta Miasta, opracowywanie i przedkładanie Prezydentowi Miasta rocznych planów finansowych Zespołu, nadzór nad prawidłowym sporządzaniem projektów organizacyjnych przedszkoli, organizowanie, prowadzenie i nadzorowanie remontów oraz inwestycji w obiektach przedszkoli.

Uchwała została podjęta m. in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 9 w zw. z art. 5 lit. c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do tworzenia gminnych jednostek organizacyjnych, np. jednostki budżetowej. Z kolei przepis

art. 40 ust. 2 pkt 2 tej ustawy stanowi upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Utworzenie jednostki budżetowej – Miejskiego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego nie jest równoznaczne ani z organizacją urzędu ani instytucji gminnej. Miejski Zespół Ekonomiczno-Administracyjny nie jest urzędem gminnym świadczącym usługi publiczne na rzecz mieszkańców wspólnoty samorządowej, a tym samym uchwała go tworząca nie spełnia cech aktu prawa miejscowego. Miejski Zespół Ekonomiczno-Administracyjny nie jest tym bardziej instytucją gminną. Uchwała w sprawie utworzenia Miejskiego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego wraz z nadaniem mu statutu jest aktem kierownictwa wewnętrznego, bowiem utworzona jednostka, zgodnie z określonym zakresem, będzie jedynie spełniać obsługę organizacyjną, administracyjną, finansową przedszkoli gminnych. Stanowisko to wynika również z art. 5 ust. 9 w zw. z ust. 7 ustawy o systemie oświaty, w którym określono ów organizacyjny charakter takiej jednostki wobec szkół i placówek oświatowych.

Tymczasem w § 4 przedmiotowej uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”. Mocą § 4 ustalono zatem, specyficzną dla aktu prawa miejscowego, zasadę wejścia w życie niniejszej uchwały.

Ustawa wymienia w art. 13 katalog aktów prawnych podlegających publikacji. Zgodnie z tą normą publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej,
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy,
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów,
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej,
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa,
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy,
- 9) statut urzędu wojewódzkiego,
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała Nr XXXI/272/08 nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w pkt 1 oraz w pkt 3 - 9 art. 13 ustawy. Obowiązek jej publikacji nie wynika także z przepisów szczególnych. Nie jest takim przepisem powołany w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała w sprawie utworzenia Miejskiego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego, jako akt kierownictwa wewnętrznego, skierowana jest przede wszystkim do tego Zespołu, ale i do przedszkoli, dla których sprawować będzie ten Zespół obsługę administracyjną, finansową. Uchwała Nr XXXI/272/08 nie jest skierowana do nieoznaczonego kręgu adresatów i nie nakłada generalnie na mieszkańców gminy oznaczonego obowiązku, a zatem nie stanowi aktu prawa miejscowego.

W związku z tym należy stwierdzić nieważność § 4 uchwały i odmówić skierowania jej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Skutkiem takiego orzeczenia jest obowiązywanie uchwały z dniem jej podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec