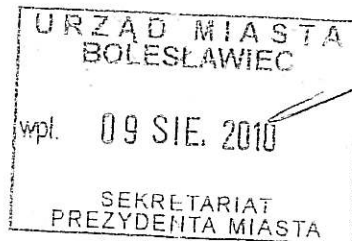




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.MW2.0911-10/10



Wrocław, dnia 3 sierpnia 2010 r.

OR II 0704 - 2/10

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 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 30 czerwca 2010 r. nr LIV/440/10 w sprawie zmiany w statucie Miejskiego Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego w Bolesławcu.

Uzasadnienie

Dnia 30 czerwca 2006 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr LIV/440/10 w sprawie zmiany w statucie Miejskiego Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego w Bolesławcu, zwaną dalej uchwałą. Uchwała została przesłana pismem Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 5 lipca 2010 r. nr OR.II-0155-54-8/10 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 lipca 2010 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. nr 17 poz. 95) oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Bolesławiec dokonała zmian w obowiązującym statucie Miejskiego Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego w Bolesławcu, działając na podstawie uprawnień wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten zastrzega wyłączną właściwość Rady Miasta do podejmowania 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, a także art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240), który przewiduje konieczność nadania tworzonej jednostce budżetowej statutu.

W § 3 przedmiotowej uchwały stwierdza się:

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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) 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;
- 9) 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 10) statut urzędu wojewódzkiego;
- 11) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Powyższe wyliczenie wskazuje, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią są akty prawa miejscowego, przy czym o takim charakterze aktu decyduje ich treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm zawartych w takim akcie. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w art. 13 pkt. 3 – 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wykazujące dużą różnorodność pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej, podlegające ogłoszeniu w oparciu o przepisy tej ustawy. Trzecią kategorię stanowią akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazują odrębne przepisy (tzn. nie zamieszczone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Przedmiotowa uchwała nie należy do aktów wymienionych w pkt. 3 – 10 wskazanego wyżej przepisu ustawy, nie istnieje także przepis szczególny, nakazujący opublikowanie statutu jednostki organizacyjnej gminy o takim zakresie zadań, jak Miejski Zespół Ekonomiczno – Administracyjny w Bolesławcu. Rada Miasta Bolesławiec, kierując przedmiotową uchwałą do publikacji w dzienniku urzędowym, działała w oparciu o założenie, że stanowi ona akt prawa miejscowego, na co wskazuje także przywołany w podstawie prawnej art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Ustawa ustrojowa wskazuje, które spośród uchwał rady gminy, normujących organizację gminnych jednostek organizacyjnych, mają rangę prawa miejscowego, tym samym limitując możliwość kwalifikowania statutów gminnych jednostek organizacyjnych jako aktów prawa miejscowego. Z wykładni *a contrario* art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika bowiem, że nie jest aktem prawa miejscowego uchwała normująca organizację jednostki nie będącej „urzędem” lub „instytucją gminną”. Z uwagi na fakt, że dyrektywa interpretacyjna racjonalności prawodawcy nie pozwala przyjąć założenia, w myśl którego ustawodawca posługiwałby się w ramach jednej ustawy kilkoma różnymi wyrażeniami („jednostka organizacyjna”, „urząd”, „instytucja gminna”) przypisując im zarazem to samo znaczenie, należy uznać, iż urzędy i instytucje gminne są szczególnego rodzaju jednostkami organizacyjnymi gminy. Pojęciem urzędu ustawodawca posługuje się na gruncie ustawy o samorządzie gminnym wielokrotnie (art. 24a, art. 24b, art. 33, art. 39 ustawy) dla oznaczenia jednostki organizacyjnej podległej bezpośrednio wójtowi i zatrudniającej pracowników, wobec których wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego.

Pojęcie „instytucji gminnej” funkcjonuje w ramach ustawy o samorządzie gminnym tylko w art. 40 ust. 2 pkt 2. Ustawie o samorządzie gminnym znane jest także pojęcie „instytucji samorządowej” (art. 24), jednak nie może być ono pomocne przy definiowaniu znaczenia pojęcia „instytucji gminnej”. Z kolei ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 i 1590 ze zm.) w ogóle nie posługują się analogicznym wyrażeniem „instytucji powiatowej” i „instytucji wojewódzkiej”. W języku potocznym wyrażeniu „instytucja” przypisuje się dwa znaczenia. W pierwszym przypadku określenia „instytucja” używa się dla oznaczenia zakładu o charakterze publicznym zajmującym się określonym zakresem spraw, działającym w jakiejś dziedzinie. W drugim przypadku oznacza ona zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia; organizację opartą na tych normach (M. Szymczak, *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1978 r., Tom I, s. 796). Pierwsze znaczenie dotyczy cech jakie powinna posiadać jednostka organizacyjna, ażeby można byłoby ją uznać za „instytucję”. Drugie znaczenie stanowi kategorię zbiorczą zespołu norm prawnych regulujących określoną dziedzinę życia, dlatego też funkcjonuje ono w ramach języka prawniczego jako „instytucja prawna”. Odnosi się ono nie tyle do samej jednostki organizacyjnej, ile do podstaw jej działania (funkcjonowania). Analiza potocznego znaczenia pojęcia „instytucja” pozwala stwierdzić, że za instytucję można uznać tylko taką jednostkę organizacyjną, która realizuje wynikające z przepisów

prawa kompetencje i ma zarazem charakter publiczny tj. powszechnie dostępny, realizującą określone zadania gminy wobec wszystkich mieszkańców. Owa powszechna dostępność stanowi kryterium odróżniające instytucje od jednostek organizacyjnych o charakterze prywatnym. W kontekście art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdzie „instytucje gminne” zostały umiejscowione obok „urzędów”, należy stwierdzić, że chodzi tu o powszechną dostępność, oznaczającą możliwość korzystania z takiej jednostki organizacyjnej przez społeczność lokalną (w przypadku urzędów taka możliwość nie występuje), co dodatkowo uzasadniałoby normatywny charakter aktu regulującego organizację takiej jednostki. Poprzez akt prawa miejscowego bowiem organ administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określa reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (czyli niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, red. J. Boć, Wrocław 2001 r., str. 80*). Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Zgodnie z brzmieniem statutu Miejskiego Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego w Bolesławcu do jego zakresu działania należy:

- 1) obsługa finansowo – księgowa przedszkoli,
- 2) prowadzenie spraw kadrowych pracowników przedszkoli,
- 3) obsługa płacowa pracowników przedszkoli,
- 4) obsługa administracyjno – organizacyjna przedszkoli,
- 5) sporządzanie sprawozdań statystycznych,
- 6) kontrola przedszkoli w zakresie ustalonym przez Prezydenta Miasta, a w szczególności w zakresie utrzymania obiektów w należyтым stanie technicznym, sanitarnym, bezpieczeństwa p.poż. i bhp, gospodarowania mieniem,
- 7) opracowywanie i przedkładanie Prezydentowi Miasta rocznych planów finansowych Zespołu, składanie sprawozdań z ich realizacji, a także informacji, analiz, statystyk oraz projektów dokumentów niezbędnych dla prawidłowej realizacji zadań ustawowych,
- 8) nadzór nad prawidłowym sporządzaniem projektów organizacyjnych przedszkoli, przedkładanie ich do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta wraz z opinią dyrektora Zespołu,
- 9) organizowanie, prowadzenie i nadzorowanie remontów oraz inwestycji w obiektach przedszkoli,
- 10) inne zadania wynikające z uchwał Rady Miasta.

W oparciu o przedstawioną powyżej argumentację oraz analizę zakresu działania tej jednostki organizacyjnej należy zatem stwierdzić, że statut Zespołu Ekonomiczno – Administracyjnego, realizującego wyłącznie zadania obsługi gminnych przedszkoli i nadzoru nad nimi, a więc czynności organu prowadzącego te jednostki i je finansującego, nie jest statutem instytucji gminnej w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym nie stanowi aktu prawa miejscowego. Realizowane przez nią zadania nie wiążą się bezpośrednio z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej.

Z uwagi na powyższe uchwała Rady Miasta nie może zostać skierowana do publikacji i stwierdzenie nieważności oraz odmowa publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego § 3 uchwały są uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

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

WOJEWÓDZA DOLNOŚLĄSKI

 Rafał Jurkowlanec