



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 6 kwietnia 2021 r.

Poz. 1461

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.30.2021.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 7 uchwały Nr XVI/113/21 Rady Gminy Zbójna z dnia 1 marca 2021 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbójna.

Uzasadnienie

W dniu 1 marca 2021 r. Rada Gminy Zbójna podjęła uchwałę Nr XVI/113/21 w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbójna.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 marca 2021 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 10a i 10b 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, gminnym instytucjom kultury, innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi”.

W toku badania legalności organ nadzoru stwierdził, iż część zapisów przedmiotowego aktu podjęto z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy treścią § 7 przedmiotowej uchwały postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”, a tym samym zakwalifikowała niniejszą uchwałę do kategorii aktów prawnych podlegających publikacji we wskazanym urzędowym publikatorze.

Zgodnie z brzmieniem 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) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy oraz inne akty prawne, których obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż kwestionowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie można również wywieść z innych przepisów ustawowych.

Niniejsza uchwała jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym na działaniach podejmowanych przez tzw. „jednostkę obsługującą”. Dotyczy więc z góry określonej kategorii osób – pracowników „jednostki obsługującej” oraz osób związanych z funkcjonowaniem „jednostek obsługiwanych”. Nie stanowi źródeł norm postępowania dla całej społeczności lokalnej, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych – w tym przypadku wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbójna.

W ramach wyjaśnień należy dodać, iż jednostka obsługująca jest jednostką o charakterze wyłącznie usługowym, zapewniającą wspólną obsługę administracyjną i finansową wskazanych w uchwale jednostek obsługiwanych. Taki zabieg legislacyjny oznacza funkcjonalny przydział jednostce organizacyjnej zadań innych jednostek, które to jednostki w przeciwnym razie musiałyby same realizować przedmiotowe zadania. Następuje to zatem bez ograniczenia organizacyjnej samodzielności obsługiwanych placówek, a w założeniu służy obniżeniu kosztów działalności oraz zapewnieniu sprawniejszej realizacji zadań, które nie mieszczą się bezpośrednio w ramach działalności statutowej tychże placówek. Tym samym, jednoznacznie wykluczona zostaje prawna możliwość przypisania jednostce obsługującej określonych zadań merytorycznych wobec odrębnych gminnych jednostek budżetowych, a więc przepisów prawa, które posiadałyby z założenia charakter normatywny, dający podstawę do kwalifikacji niniejszej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie ww. przepisów nie stanowi aktu prawa miejscowego, gdyż nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i nie kształtuje praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Ma ona jedynie charakter wewnętrzny, organizacyjny. Podobne stanowisko zajął m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 października 2019 roku, sygn. akt II SA/Op 238/19, w którym stwierdził, że przepisy art. 10a i art. 10b u.s.g nie mogą 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, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 roku, sygn. akt II SA/Ol 245/17, który uznał, że uchwała podjęta na podstawie ww. przepisów jest jedynie wyrazem woli rady co do wskazania podmiotu sprawującego obsługę gminnych jednostek w danym zakresie, a zatem stanowi akt kierownictwa wewnętrznego.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01). Badana uchwała Rady Gminy nie zawiera żadnych postanowień, z których można byłoby wywieść ww. normę prawną.

Oceniając zatem przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, należy negatywnie odnieść się do wprowadzenia, przez Radę Gminy Zbójna, wymogu jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVI/113/21 Rady Gminy Zbójna z dnia 1 marca 2021 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych dla których organem prowadzącym jest Gmina Zbójna, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie nieważności jej § 7 uzasadnionym i koniecznym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik