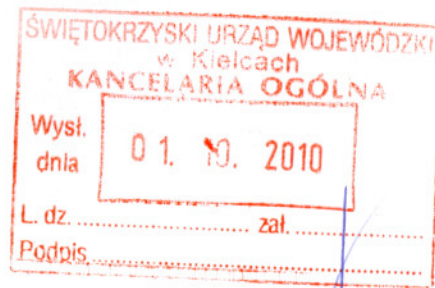




WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI



Kielce, 2010-09-30

Znak: PNK.I – 0911/43/ 2010

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz.1055, Nr 116, poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223 poz. 1458 oraz z 2009 Nr 52 poz. 420 i Nr 157 poz. 1241/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXXVI/224/2010 Rady Gminy w Łopusznie z dnia 31 sierpnia 2010r. w sprawie likwidacji zakładu budżetowego pod nazwą Gminny Ośrodek Sportowo-Wypoczynkowy w Łopusznie w celu przekształcenia w jednostkę budżetową pod nazwą Gminny Ośrodek Sportowo-Wypoczynkowy w Łopusznie- w części określonej w §1, §2, §3, §4 i §5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2010 r. Rada Gminy w Łopusznie podjęła uchwałę w sprawie likwidacji zakładu budżetowego pod nazwą Gminny Ośrodek Sportowo-Wypoczynkowy w Łopusznie w celu przekształcenia w jednostkę budżetową pod nazwą Gminny Ośrodek Sportowo-Wypoczynkowy w Łopusznie

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z naruszeniem prawa.

W uchwale Rada Gminy postanowiła, iż z dniem 31 sierpnia 2010r. likwiduje zakład budżetowy pod nazwą Gminny Ośrodek Sportowo- Wypoczynkowy w Łopusznie i przekształca z dniem 1 września 2010r. w jednostkę budżetową.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały przyczyną przekształcenia zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną jest ograniczenie prawnej możliwości działalności samorządowych zakładów budżetowych wyłącznie do zakresu zadań wskazanych w nowej ustawie o finansach publicznych.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) wprowadziła istotne zmiany w zakresie funkcjonowania dotychczas działających zakładów budżetowych zawężając zakres zadań, które mogą wykonywać. Ustawodawca bowiem w art. 14 ustawy określił zamknięty katalog zadań, które mogą realizować gminy w formie zakładu budżetowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241) zakłady budżetowe prowadzące działalność w innym zakresie niż określony w art. 14 ustawy o finansach publicznych muszą zostać zlikwidowane.

Zakłady budżetowe realizują określone zadania publiczne. Aby zachować ciągłość organizowania i świadczenia usług wiążących się z wykonywaniem zadań publicznych przez dotychczas działające zakłady budżetowe, zadania te będą mogły być realizowane w innych formach dozwolonych przez prawo. W zależności od przyjętego rozwiązania likwidacja zakładu budżetowego musi się odbywać wraz z przygotowaniem już istniejącej jednostki organizacyjnej do przejęcia zadań likwidowanej jednostki lub powołaniem nowej jednostki.

Jak wynika ze statutu Gminnego Ośrodka Sportowo-Wypoczynkowego w Łopusznie oraz wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego Rady Gminy Ośrodek wykonuje działalność wykraczającą poza zadania określone w art. 14 pkt 7 ustawy o finansach publicznych. Zasadnie zatem władze Gminy podjęły decyzję o likwidacji tego zakładu budżetowego. Podjęcie jednakże uchwały o likwidacji zakładu budżetowego, polegającej na jego przekształceniu w inną formę

organizacyjno-prawną, bez określenia terminu, w którym możliwe byłoby przeprowadzenie postępowania likwidacyjnego jest sprzeczne z prawem.

Przeprowadzenie postępowania likwidacyjnego wymaga dokonania wielu czynności zarówno sferze organizacyjnej, jak i w zakresie gospodarki finansowej. Zgodnie bowiem z § 68 i § 69 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. Nr 114, poz. 783 ze zm.) likwidacja zakładu budżetowego w celu jego przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną polega na zamknięciu rachunku bankowego i ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami o rachunkowości oraz wymaga sporządzenia bilansu. Decyzja o przekształceniu zakładu wymaga ponadto przeprowadzenia inwentaryzacji wszystkich aktywów i pasywów zgodnie z przepisami o rachunkowości.

Likwidacja zakładu budżetowego niesie za sobą również konsekwencje w sferze planowania budżetowego oraz stosunków pracy. W tym zakresie art. 100 przepisów wprowadzających przewiduje, iż stosunki pracy z pracownikami likwidowanych jednostek wygasają z dniem 31 grudnia 2010r. jeżeli przed terminem zakończenia likwidacji, albo nie później niż do 30 listopada 2010r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy na dalszy okres, albo w razie ich nieprzyjęcia w terminie 15 dni od dnia złożenia propozycji.

W świetle przedstawionych regulacji prawnych należy stwierdzić, iż nie jest możliwe dokonanie likwidacji zakładu budżetowego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną z dnia na dzień, jak to postanowiła Rada Gminy w kwestionowanej uchwale.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż kwestionowana uchwałą narusza prawo również z innego powodu.

Zakłady budżetowe są jednostkami, których celem jest prowadzenie gospodarki komunalnej w sferze zadań użyteczności publicznej. Stąd też w zakresie nieuregulowanym w ustawie o finansach publicznych zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997r. Nr 9, poz. 43 ze zm.)

Ze statutu Gminnego Ośrodka Sportowo- Wypoczynkowego w Łopusznie oraz ze złożonych przez Przewodniczącego Rady Gminy wyjaśnień wynika, iż Ośrodek prowadzi działalność przede wszystkim w zakresie kultury fizycznej i sportu, które niewątpliwie należą do zadań własnych gminy o charakterze użyteczności publicznej. Oprócz tych zadań Ośrodek realizuje również usługi w zakresie wynajmu pokoi noclegowych oraz domków letniskowych, a także organizacji wesel i innych uroczystości okolicznościowych.

Realizując ostatnie z wymienionych zadań Ośrodek prowadzi działalność komunalną, stanowiącą w istocie działalność gospodarczą wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej.

Formy oraz zasady prowadzenia przez gminy gospodarki komunalnej, w tym wykonywania działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej określa ustawa o gospodarce komunalnej.

Pojęcie użyteczności publicznej wyjaśnia zarówno art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak i art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zadania o charakterze użyteczności publicznej mieszczą się w zakresie szerszej kategorii zadań własnych gminy, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. O nadaniu danej działalności charakteru użyteczności publicznej decyduje charakter potrzeb zaspokajanych w wyniku tej działalności. Za zbiorowe potrzeby ludności należy uznać te z nich, które mają charakter elementarny i jako takie powinny być zaspokajane w każdym przypadku, odnośnie każdego z członków społeczności. Ten postulat jest równoznaczny z zapewnieniem ich powszechnej dostępności, który również został wymieniony przez ustawodawcę. Potrzeby te, aby spełnić wymóg ich zbiorowości, muszą mieć charakter absolutny, a więc odczuwalny dla każdego członka społeczności bez względu na jego status materialny, czy sytuację społeczną. Można określić je także jako potrzeby podstawowe i codzienne, wymagające niezawodnego i bezwzględного zaspokojenia w skali społecznej, warunkujące możliwość bytowania ludności i prowadzenia działalności gospodarczej w większych skupiskach.

Należy zauważyć, iż potrzeby o charakterze użyteczności publicznej z reguły nie mogą być zaspokajane w sposób indywidualny, lecz muszą być zaspokajane niejako kolektywnie, za pomocą stosownych służących temu wspólnych urządzeń

i instytucji (Szydło Marek. Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej, Oficyna 2008).

W sferze użyteczności publicznej prowadzona jest działalność niekomercyjna. Sfera ta wymaga bowiem często zasilenia finansowego ze środków publicznych, nie jest bowiem nastawiona wyłącznie na osiąganie zysku, a odbiorcy nie muszą ponosić pełnej odpłatności za korzystanie z efektów działalności w tej sferze.

Działalność gospodarcza gminy poza sferą użyteczności publicznej to działalność komercyjna, zarobkowa, nastawiona na osiągnięcie zysku.

Zgodnie z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej gminy mogą wykorzystywać i tworzyć wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjne. Chodzi tu zarówno o formy przewidziane przepisami ustawy o finansach publicznych takie jak jednostki budżetowe i zakłady budżetowe, oraz inne takie jak spółki prawa handlowego.

Działalność natomiast gospodarcza poza sferą użyteczności publicznej podlega ograniczeniom co do swobody wyboru formy organizacyjno-prawnej, w jakiej ma być prowadzona.

Stosownie do art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej gmina może prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej wyłącznie w formie spółki prawa handlowego. Wskazany przepis ustawy określa jednocześnie przesłanki pozwalające gminie utworzyć spółkę kapitałową lub przystąpić do niej w celu wykonywania zadań publicznych poza sferą użyteczności publicznej.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż niektóre zadania Ośrodka Sportowo-Wypoczynkowego w Łopusznie, polegające w szczególności na świadczeniu usług hotelarskich oraz organizowaniu wesel i innych uroczystości okolicznościowych nie mieszczą się w sferze użyteczności publicznej. Rada Gminy podejmując zatem decyzję o prowadzeniu tego ośrodka w formie jednostki budżetowej w sposób istotny naruszyła prawo.

Organ nadzoru nie stwierdził nieważności § 8 uchwały z uwagi na to, iż uchylenie uchwały Nr XXXV/219/2010 z dnia 16 lipca 2010r. w sprawie przekształcenia Gminnego Ośrodka Sportowo-Wypoczynkowego w Łopusznie jest uzasadnione. W niniejszym rozstrzygnięciu wykazano bowiem, iż prowadzenie tego Ośrodka w formie jednostki budżetowej w sposób istotny narusza prawo.

W związku z tym pozostawienie w obrazie prawnym §6, §7 i §9 kwestionowanej uchwały jest również uzasadnione.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Piotr Kozłak
WICEWOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI