



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2011-04-29

Znak: PNK..I.4130.61.2011

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z , 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 92, poz. 753 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr V/27/2011 Rady Gminy Łopuszno z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie nadania statutu dla Gminnego Ośrodka Sportowo - Wypoczynkowego w Łopusznie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2011 r. Rada Gminy Łopuszno podjęła uchwałę w sprawie nadania statutu dla Gminnego Ośrodka Sportowo - Wypoczynkowego w Łopusznie.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt. 2 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm).

Stosownie do wymienionych przepisów ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. organizacji instytucji gminnych. Przytoczone natomiast przepisy ustawy o finansach publicznych stanowią, iż jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania. Właściwy organ tworząc jednostkę budżetową nadaje jej statut oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Organem właściwym do tworzenia gminnych jednostek budżetowych jest rada gminy (art. 12 ust. 1 pkt. 2 ustawy).

Decydujące znaczenie dla oceny legalności uchwał podejmowanych przez wymienione organy na podstawie cytowanego upoważnienia ma ustalenie ich charakteru prawnego. Rozstrzygnięcia wymaga przede wszystkim problem czy uchwała regulująca organizację gminnej jednostki organizacyjnej w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego, czy też jest aktem zawierającym wyłącznie przepisy o charakterze wewnętrznym.

Rozstrzygając tą kwestię przede wszystkim należy wskazać, iż art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera katalog gminnych aktów prawa miejscowego, jak również definiuje te akty. Przepis ten stanowi, iż gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. organizacji instytucji gminnych. Instytucja gminna to taka szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, która realizuje wynikające z przepisów prawa kompetencje i ma zarazem charakter publiczny, tj. powszechnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający je od instytucji prywatnych. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, iż uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego. Adresatami norm zawartych w statucie gminnej jednostki organizacyjnej nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz określona społeczność lokalna, co czyni z tego aktu akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny.

Stanowisko uznające, iż statut gminnej jednostki organizacyjnej ma charakter jedynie wewnętrzny jest sprzeczne z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, statuującej akty z zakresu organizacji instytucji gminnych (statuty tych jednostek) jako akty prawa

miejscowego. Nie ulega wątpliwości, iż gminna jednostka organizacyjna działająca w formie jednostki budżetowej jest instytucją gminną. Statut tej jednostki stanowi zatem akt prawa miejscowego stosownie do art. 40 ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uznanie iż przedmiotowe uchwały należą do aktów prawa miejscowego powoduje określone konsekwencje nie tylko odnośnie treści tych aktów, ale również co do procedury ich ogłoszenia i wejścia w życie.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Kwestie ogłaszania i wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. (Dz. U. z 2010r. Nr 17, poz. 95). Zgodnie z art. 2 ust. 1 wskazanej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Moment wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje art. 4 wym. ustawy, który wprowadził generalną zasadę, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określił termin dłuższy.

W świetle powyższego za sprzeczny z prawem uznać należy § 4 przedmiotowej uchwały stanowiący o jej wejściu w życie z dniem podjęcia. Z uwagi na powstałe naruszenie i jednoczesny brak podstaw prawnych do przyjęcia przez Radę Gminy zapisu § 4 uchwały, stwierdzić należy, iż nie mógł zostać zrealizowany warunek jej wejścia w życie, jakim jest prawidłowe ogłoszenia aktu normatywnego. Zastrzeżenie w uchwale, takiego terminu jej wejścia w życie skutkuje zatem nieważnością nie tylko samego zapisu uchwały zawierającego taką regulację, lecz całej uchwały. Brak ogłoszenia w dzienniku urzędowym uchwały, której wejście w życie jest uzależnione od publikacji w tym dzienniku ma bowiem ten skutek, iż uchwała nie może wejść w życie, a zapis określający niezgodny z ustawą tryb i termin wejścia w życie uchwały, skutkuje jej nieważnością.

Przedmiotowa uchwała narusza prawo również z innego powodu.

Przedmiot działania Gminnego Ośrodka Sportowo-Wypoczynkowego w Łopusznie oraz formę organizacyjno - prawną, w jakiej działał on w dniu podjęcia kwestionowanej uchwały regulował statut nadany uchwałą Nr XXII/193/2001 Rady Gminy z dnia 14

listopada 2001 r. Zgodnie z wymienionym aktem prawnym Ośrodek jest gminną jednostką organizacyjną działającą w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Stosownie natomiast do statutu nadanego kwestionowaną uchwałą Rady Gminy Ośrodek jest jednostką budżetową.

Z przedstawionych uregulowań prawnych wynika, iż Rada Gminy nadając nowy statut Gminnemu Ośrodkowi Sportowo - Wypoczynkowemu dokonała przekształcenia samorządowo zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno - prawną, bez przeprowadzenia stosownych procedur wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z art. 16 ust. 5 ustawy o finansach publicznych przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno – prawną wymaga uprzednio jego likwidacji.

Organem właściwym do przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Przeprowadzenie postępowania likwidacyjnego wymaga wielu czynności zarówno w sferze organizacyjnej jak i w zakresie gospodarki finansowej.

Przede wszystkim niezbędne jest podjęcie przez radę gminy stosownej uchwały o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno - prawną.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 ze zm.) likwidacja zakładu budżetowego wymaga m.in. zamknięcia ksiąg rachunkowych, sporządzenia sprawozdania finansowego oraz przeprowadzenia inwentaryzacji.

Likwidacja zakładu budżetowego niesie za sobą również konsekwencje w sferze planowania budżetowego oraz stosunków pracy.

W świetle przedstawionych uregulowań prawnych należy uznać, iż zmiana formy organizacyjno - prawnej Gminnego Ośrodka Sportowo – Wypoczynkowego w drodze jedynie zmiany statutu, bez uprzedniej likwidacji tej jednostki organizacyjnej prowadzonej formie samorządowego zakładu budżetowego w sposób istotny narusza prawo.

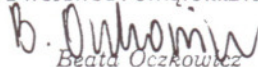
Należy ponadto zauważyć, iż podejmując decyzję o zmianie formy organizacyjno - prawnej Ośrodka władze Gminy powinny mieć na uwadze ograniczenia wynikające z przepisów o gospodarce komunalnej. Z uregulowań tych wynika, iż działalność

gospodarcza gminy wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie jednostki budżetowej. Kwestie te były szczegółowo wyjaśniane przez organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 września 2010 r. Z przeprowadzonego przed wydaniem wymienionego rozstrzygnięcia nadzorczego postępowania wynikało, iż Ośrodek realizuje zadania nie mieszczące się w sferze użyteczności publicznej. Nie jest zatem możliwe prowadzenie Ośrodka w formie jednostki budżetowej.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż przedmiot działania Ośrodka powinien być określony w statucie na tyle precyzyjnie, aby była możliwa ocena co do właściwego wyboru formy organizacyjno – prawnej w jakiej ma być prowadzony ośrodek. Wymogu tego nie spełnia § 3 niniejszego statutu. Jest to istotne również z tego powodu, iż gminna jednostka organizacyjna może realizować wyłącznie zadania określone w statucie. W związku z tym zastrzeżenia budzą również regulacje zawarte w § 5 ust. 1 niniejszego statutu.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały 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

Beata Oczkowicz
WICEWOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI