



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.85.2016

Kielce, dnia 04-11-2016

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały nr XIX/95/2016 Rady Gminy Słupia z dnia 28 września 2016 roku w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej Gminy Słupia pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Gminy Słupia oraz nadania jej statutu.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XIX/95/2016 z dnia 28 września 2016r. Rada Gminy Słupia postanowiła utworzyć jednostkę organizacyjną pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Gminy Słupia oraz nadać jej statut w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do uchwały.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie przepisu art. 10a-10d w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 12 ust.1 pkt 2, ust. 4, 6 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Rada Gminy zakwalifikowała niniejszą uchwałę do aktów prawa miejscowego i w § 8 uchwały przyjęła zapis, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”.

Uchwała podjęta na podstawie cytowanych wyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych nie posiada charakteru powszechnie obowiązującego, gdyż nie zawiera przepisów kreujących prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec gminy.

Organ nadzoru po dokonaniu analizy prawnej uchwały stwierdza, że regulacja zawarta w § 8 uchwały narusza przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2016.296 j.t.). Uchwała ta nie należy bowiem do żadnej z kategorii aktów wymienionych w powołanym przepisie. Nie stanowi aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na podstawie przepisów szczególnych podlegałby publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowisko powyższe uzasadnia orzecznictwo sądowo -administracyjne – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2011 r. sygn. akt: II SA/Op 324/11. Zdaniem Sądu "statut jednostki budżetowej, nadany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 u.f.p. z 2009 r., nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonemu kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego".

Aby akt normatywny uznać za akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać on określone warunki. „Za cechy wyróżniające akty prawa powszechnie obowiązującego uważany jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia mogą rzutować na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowić podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Generalność aktu normatywnego powszechnie obowiązującego oznacza, że akt ten jest skierowany do nieograniczonego kręgu (kategorii) podmiotów. Cechy tej nie posiadają akty prawa wewnętrznego skierowane do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi, który je tworzy” (wyrok NSA z dn. 03.03.2010 r., II OSK 2058/09).

Analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że nie spełnia ona przesłanek warunkujących uznanie jej za akt prawa miejscowego. Brak również przepisu szczególnego, który nakazywałby dokonać jej publikacji w dzienniku urzędowym.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy Słupia przy podejmowaniu uchwały istotnie naruszyła przepis prawa poprzez niewłaściwe określenie daty jej wejścia w życie i uzależnienie tego od publikacji w dzienniku urzędowym, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Uzależnienie przez organ stanowiący daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały od bezpodstawnej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym wywołuje negatywne skutki prawne dla całej uchwały i skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, a nie tylko zapisu zawierającego wskazany warunek. Ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały tylko w części określonej w §8 i utrzymanie w mocy uchwały w pozostałym zakresie skutkowałoby w praktyce brakiem oznaczenia daty jej wejścia w życie (por. m. in. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II

SA/GI 851/12). Istotne znaczenie ma również to, że z uwagi na brak podstawy prawnej do publikacji uchwały w dzienniku urzędowym nie może w ogóle zostać zrealizowany warunek jej wejścia w życie.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, również regulacja zawarta w §10 zdaniu pierwszym Statutu Centrum Usług Wspólnych Gminy Słupia, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, w zakresie zwrotu " w szczególności" jest niezgodna z art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Analiza tego przepisu wskazuje, że zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej powinien zostać określony w Statucie Centrum Usług Wspólnych w formie katalogu zamkniętego.

Regulacja zawarta w § 10 uchwały w zakresie zwrotu " w szczególności" jest nieprecyzyjna oraz ustala otwarty katalog zadań wykonywanych w stosunku do jednostek obsługiwanych.

W świetle powyższego należało stwierdzić jak w sentencji.

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

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI



Agata Wojtysek