

07/11 11.07.2014

URZĄD MIEJSKI
w Trzebnicy



Wpł. dnia 21.07.2014 (1)
Ldz.
Opracowano



Numer 14039.2014

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 17 lipca 2014 r.

NK-N.4131.140.18.2014.SP1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 we fragmencie „po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy Nr XLVII/576/14 z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr V/45/07 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia Statutu Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych w Trzebnicy zmienionej Uchwałą XV/137/11 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 31 października 2011 r. w sprawie zmiany Statutu Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych w Trzebnicy.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Trzebnicy na sesji w dniu 18 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę Nr XLVII/576/14 w sprawie zmiany Uchwały Nr V/45/07 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia Statutu Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych w Trzebnicy zmienionej Uchwałą XV/137/11 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 31 października 2011 r. w sprawie zmiany Statutu Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych w Trzebnicy, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Trzebnicy z dnia 24 czerwca 2014 r. nr BR.0711.11.2014-1 i wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 25 czerwca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Organ Nadzoru wskazuje, że podstawą prawną uchwały jest art. 5 ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), który stanowi, że w celu wykonywania zadań wymienionych w ust. 7, organy prowadzące szkoły i placówki mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek, o której mowa w ust. 7 pkt 3.

*Długość przedmiotu i kopię rozstrzygnięcia nadzorczego skierowałam do Burmistrza Trzebnicy i Dyrektora ZAPO.
2/2/2*

Z kolei przepis art. 5 ust. 7 wskazanej powyżej ustawy wymienia katalog zadań, które obowiązany jest realizować organ prowadzący szkołę lub placówkę. Do zadań tych należą w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.), i organizacyjnej szkoły lub placówki.
- 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Na podstawie cytowanego wyżej przepisu art. 5 ust. 9 ustawy, organy prowadzące mogą tworzyć podmioty, których przedmiotem działania jest zapewnienie obsługi ekonomiczno – administracyjnej w zakresie zadań, o których mowa w przepisie art. 5 ust. 7 ustawy. W przedmiotowym przypadku Rada Miejska w Trzebnicy postanowiła o utworzeniu jednostki organizacyjnej na potrzeby obsługi placówek oświatowych w Trzebnicy. Natomiast przedmiotową uchwałą wprowadziła zmiany do uchwały Rady Nr V/45/07 z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia Statutu Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych w Trzebnicy. W § 4 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Przed wszystkim należy zauważyć, że badana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jej treść, podobnie jak treść uchwały pierwotnej w sprawie przyjęcia Statutu Zespołu Administracyjnego, koncentruje się na kwestiach organizacyjnych jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej placówek oświatowych. Uchwała jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty w ramach struktury wewnętrznej.

W związku z powyższym, w ocenie Organu Nadzoru niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym jak uczyniono to w § 4 uchwały. Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera bowiem katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W badanym przypadku publikacja wskazanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdy obowiązek ogłoszenia wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy).

Należy zatem stwierdzić, że nie istnieje przepis szczególnie nakazujący publikację uchwał tego typu. Oznacza to, że ogłoszenie niniejszej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest możliwe w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niniejsza uchwała nie jest też aktem prawa miejscowego, co uzasadniałoby publikację na mocy art. 13 pkt 2 wspomnianej ustawy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego

obowiązujące na obszarze działania tych organów. Aktem prawa miejscowego jest zatem akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez kompetentny organ. W ocenie Organu Nadzoru, przepisy prawa stanowiące podstawę podjęcia niniejszej uchwały nie dają podstaw do wydawania aktów prawa miejscowego. Nie określają one zakresu spraw przekazanych do uregulowania upoważnianemu organowi, jak również nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. I OSK 669/2006 Lex Polonica nr 1116822). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (II OSK 134/05 ONSAiWSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Statut Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych w Trzebnicy nie należy do żadnej z wskazanych kategorii aktów. Zespół nie jest „instytucją gminną” w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała nie zawiera uregulowań, będących źródłem praw, czy obowiązków obywateli, usytuowanych poza strukturami gminnego aparatu administracji. Jej adresatem są inne podmioty mienia komunalnego, korzystające z usług Zespołu, oraz pracownicy Zespołu. Nie ulega zatem wątpliwości, że statut jest aktem prawa wewnętrznego, nie został objęty domniemaniem powszechnej znajomości prawa i związanym z nim obowiązkiem promulgacji. W rozpatrywanym przypadku brak również przepisu szczególnego, który mógłby stanowić podstawę opublikowania uchwały.

Dodatkowo Organ Nadzoru wskazuje, że zarówno pierwotna uchwała – Nr V/45/07 z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia Statutu Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych w Trzebnicy – jak i pierwsza uchwała ją zmieniająca – Nr XV/137/11 z dnia 31 października 2011 r. w sprawie zmiany Statutu Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych w Trzebnicy – nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Tym bardziej zasadna jest odmowa opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym kolejnej uchwały zmieniającej wskazaną powyżej uchwałę pierwotną.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 uchwały we fragmencie „po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Tomasz Smolárz