

Gorzów Wlkp., dnia 07 lipca 2011 roku

NK.I.4131.262.2011.ABej.

Rada Gminy Świdnica

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz.1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/32/11 Rady Gminy Świdnica, podjętej na sesji w dniu 30 maja 2011r. w sprawie statutu Zespołu ds. Placówek Oświatowych w Świdnicy, w części, tj. :

- § 2 ust. 5, 6 i 7,
- § 3 ust. 2 i 3,
- § 4 ust. 2 i 3,
- § 12.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świdnica podjęła na sesji w dniu 30 maja 2011 roku uchwałę w sprawie statutu Zespołu ds. Placówek Oświatowych w Świdnicy. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 8 czerwca 2011 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5 ust. 9 w zw. ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) i art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010r. Nr 17, poz. 75).

Mocą przedmiotowego aktu Rada Gminy Świdnica nadała statut Zespołowi ds. Placówek Oświatowych w Świdnicy. Uchwała podjęta została na podst. art. 9 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) art. 5 ust. 5,7,9 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009r., Nr 157, po. 1240 z późn. zm.) oraz uchwały nr I/7/97 z dnia 23 stycznia 1997r. Rady Gminy Świdnica w sprawie utworzenia Zespołu ds. Placówek Oświatowych.

Stosownie do treści art. 5 ust. 7. Ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy 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.

W celu wykonywania tych zadań 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. - na podstawie art. 5 ust. 9 w/w ustawy.

Ustawa o systemie oświaty określa więc konkretnie i wyczerpująco cele i zadania jednostki obsługi ekonomiczno – administracyjnej szkół. Przedmiotową uchwałą natomiast Rada Gminy Świdnica wprowadziła do wykonywania przez Zespół ds. Placówek Oświatowych w Świdnicy zadania nie mieszczące się w katalogu określonym w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty i nie związane z zadaniami gminy wynikającymi z w/w ustawy.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Przepis ustawy o systemie oświaty dający podstawę radzie gminy do utworzenia jednostki organizacyjnej do wykonywania zadań określonych w art. 5 ust. 7 jest przepisem szczególnym i daje podstawę do powołania jednostki organizacyjnej dla określonych enumeratywnie zadań.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie wskazuje rodzaju naruszeń prawa, które mogą być klasyfikowane w kategorii istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, iż są to takie naruszenia prawa, do których należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dn. 12.11.1998r. II SA/Wr 1516/98 –OSP z 1999r. Nr 9, poz. 165).

W świetle powyższego organ nadzoru stwierdza, że podejmując przedmiotową uchwałę w zakresie § 2 ust. 5, 6 i 7, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 2 i 3 Rada Gminy Świdnica przekroczyła upoważnienie ustawowe określone w art. 5 ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty.

W § 12 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Świdnica postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, iż rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wojewódzkich, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Przepis art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa, jakie akty publikowane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). O kwalifikacji danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego nie decyduje sam fakt podjęcia uchwały przez organ

stanowiący gminy, ale jego cechy materialne i formalne. Należy brać tu pod uwagę charakter ustanawianych norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Chodzi tu o normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, Lex nr 81765).

Określony w art. 13 w/w ustawy katalog aktów prawnych podlegających publikacji jest zamknięty i nie może być w dowolny sposób rozszerzany. Zgodnie z tym artykułem, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała w sprawie statutu Zespołu ds. Placówek Oświatowych w Świdnicy nie jest w ocenie organu nadzoru aktem prawa miejscowego, gdyż nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jest on aktem prawa wewnętrznego skierowanym do jednostki organizacyjnej podporządkowanej i podległej podmiotowi, który ją utworzył. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2010r. , sygn. akt II OSK 2058/10 *Jednostki budżetowej (Zarządu Oświaty Samorządowej) nie można zatem utożsamiać ani z urzędem (bo to określenie u.s.g. używa dla aparatu pomocniczego wójta (burmistrza, prezydenta) ani z instytucją, wymienioną w art. 40 ust. 2 pkt 2. Nie pozwala na to ani wykładnia systemowa ani funkcjonalna. Przeciwno szerokiemu zakresowi pojęcia instytucji przemawia także założenie racjonalności ustawodawcy, który - gdyby chciał by wszystkie akty normatywne dotyczące organizacji wszelkich jednostek organizacyjnych gminy miały charakter aktów prawa powszechnie obowiązującego - wyraziłby tę wolę w inny sposób. Zasadne zatem jest stanowisko Wojewody iż wykładnia prowadząca do nadania statutowi gminnej jednostki organizacyjnej w postaci Zarządu Oświaty Samorządowej charakteru aktu prawa miejscowego powszechnie obowiązującego jest błędna. Statut ten jest aktem normatywnym ale o charakterze wewnętrznym, skierowanym do tegoż Zarządu. Nie ma charakteru generalnego. Usługi świadczone przez ten Zarząd mają charakter wewnętrzny a nie powszechny. W pełni potwierdzają taki charakter statutu przepisy art. 5 ust. 7 pkt 3 i ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.) (opubl. OwSS 2010/3/65).*

W związku z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 9 w zw. ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) i art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010r. Nr 17, poz. 75), należy stwierdzić nieważność § 2 ust. 5, 6 i 7, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 2 i 3 i § 12 uchwały.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 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.

Otrzymują:

1. adresat,
2. a/a

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

DYREKTOR
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek

RADCA PRAWNY

Agnieszka Bejnarowicz
R-20-G-268