

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.188.2017.ACze

z dnia 5 października 2017 r.

Rada Gminy Zwierzyn

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t. j. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Zwierzyn Nr XXXIII/168/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie przekształcenia Gminnego Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie w centrum usług wspólnych o nazwie Gminny Zespół Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie i zmianie jego statutu.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę w sprawie przekształcenia Gminnego Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie w centrum usług wspólnych o nazwie Gminny Zespół Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie i zmianie jego statutu.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2017 r.

Rada Gminy Zwierzyn powyższą uchwałę pojęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 10a pkt 1 i art. 10b ust.1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t. j. ze zm.) zwanej dalej u.s.g. oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2016.1870).

Zgodnie z art.10a u.s.g., gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną: 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych, 2) gminnym instytucjom kultury, 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi" (art. 10b ust. 1 u.s.g.). Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności: 1) jednostki obsługujące; 2) jednostki obsługiwane; 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi (art. 10b ust. 2 u.s.g.). Natomiast jednostki obsługiwane, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3, mogą, na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie (art. 10b ust. 3 u.s.g.).

Mocą kwestionowanej uchwały Rada Gminy Zwierzyn przekształciła Gminny Zespół Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie w centrum usług wspólnych (zachowując dotychczasową nazwę), które będzie obsługiwało wszystkie jednostki, dla których organem założycielskim jest Gmina Zwierzyn.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Rada Gminy niezgodnie z prawem dokonała przekształcenia Gminnego Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie w jednostkę, która zapewnia wspólną obsługę. Z uchwały Nr IX/59/2003 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania Statutu Gminnego Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie wynika, że Zespół ten działał na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały brzmiał następująco: 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. Jednak jednostki takie zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2015.1045) mogły działać na dotychczasowych zasadach, nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 31 grudnia 2016 r. Po tej dacie podstawą do ich działania byłaby wyłącznie uchwała podjęta przez organ stanowiący na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g.

W ocenie organu nadzoru nie jest zatem możliwe przekształcenie Gminnego Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie w jednostkę, która będzie zajmowała się wspólną obsługą, gdyż Zespół ten, na mocy powołanych wyżej przepisów przestał funkcjonować z dniem 1 stycznia 2017 r.

Kolejnym naruszeniem prawa jest to, że w § 2 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały wskazano, że jednostkami obsługiwanymi są m.in. Gminny Ośrodek Kultury "Jutrzenka" w Zwierzynie i Gminna Biblioteka Publiczna w Zwierzynie.

Tymczasem przepis art. 10b ust. 2 u.s.g. wyraźnie stanowi, że uchwała rady gminy dotycząca wspólnej obsługi może dotyczyć jedynie jednostek wskazanych w art. 10a pkt 1, a więc jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych. Gminne instytucje kultury mogą natomiast przystąpić do wspólnej obsługi na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie (art. 10b ust. 3 u.s.g.).

Wskazane w § 2 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały: Gminny Ośrodek Kultury „Jutrzenka” w Zwierzynie oraz Gminna Biblioteka Publiczna w Zwierzynie są samorządowymi instytucjami kultury. A zatem zgodnie z art. 10b ust. 2 nie mogą być one włączone do wspólnej obsługi na mocy uchwały rady gminy. O przystąpieniu do wspólnej obsługi gminnych instytucji kultury nie decyduje bowiem rada gminy, a sama jednostka, która może powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie funkcji obsługowych jednostce obsługującej po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi.

W związku z powyższym niezgodny z prawem jest również przepis § 2 ust. 1 uchwały, który stanowi, że Gminny Zespół Obsługi Placówek Oświatowych ustanawia się jednostką obsługującą wszystkie jednostki, dla których organem założycielskim jest Gmina Zwierzyn. Jak już wskazano wyżej, rada gminy może objąć uchwałą jedynie jednostki wskazane w art. 10a pkt 1 u.s.g. Tymczasem gmina może być organem założycielskim również innych jednostek, które nie mieszczą się w tym katalogu. Ponadto z art. 10b ust. 2 pkt 2 wynika obowiązek wskazania konkretnych jednostek obsługiwanych, nie zaś poprzestanie na ogólnym sformułowaniu, że są to wszystkie jednostki założone przez gminę.

Ponadto wskazać należy iż Rada Gminy Zwierzyn powyższą uchwałą określiła w ramach wspólnej obsługi, zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej, tj. Gminnemu Zespołowi Obsługi Placówek Oświatowych w Zwierzynie, przekazując całokształt rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz obsługę finansową (§ 4 uchwały) oraz nadała Zespołowi nowy statut, stanowiący załącznik do kwestionowanej uchwały (§ 5 uchwały).

W ocenie organu nadzoru również niektóre z przepisów ww. statutu istotnie naruszają prawo.

W § 6 ust.1 pkt 2 Statutu rada wskazała, iż do zakresu zadań powierzonych Zespołowi w ramach wspólnej obsługi należy „analiza i przygotowanie projektów budżetów na kolejne lata budżetowe”. Postanowienie to stoi w sprzeczności z art. 10c ust. 1 u.s.g., który wprost stanowi, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Uprawnienia te jako podstawa odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej nie mogą zostać przekazane na inny podmiot np. na kierownika jednostki obsługującej.

Wymienione w § 6 ust.1 pkt 5 Statutu kwestie, związane z organizacją dowozu uczniów do szkół, mają charakter organizatorski i należą do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wskazać również należy, że kwestionowaną uchwałą rada przekazała zadania tylko w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz obsługi finansowej. Organizowanie i koordynowanie dowożenia uczniów do szkół nie mieści się w tym katalogu. To samo dotyczy przepisów § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 Statutu, w zakresie w jakim powierza się zadania odnośnie opiniowania rocznych arkuszy organizacyjnych szkół i prowadzenia spraw związanych z przeprowadzaniem konkursów na dyrektorów szkół i awansem zawodowym nauczycieli. Nie są to zadania związane z rachunkowością i sprawozdawczością finansową oraz obsługą finansową jednostek.

Jeżeli rada decyduje się na utworzenie centrum usług wspólnych i podejmuje uchwałę na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g., w której jako zakres obowiązków Zespołu przyjmuje całokształt rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz obsługę finansową, to nie może jednocześnie statutem nakładać obowiązków, które w tym katalogu się nie mieszczą. Jednostka obsługująca może zatem wykonywać tylko zadania przekazane tej jednostce na podstawie uchwały rady gminy, podjętej w oparciu o art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek