

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.334.2012.ABej

z dnia 2 listopada 2012 r.

Rada Gminy Żary

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 17 uchwały Nr XXIII/226/12 Rady Gminy Żary z dnia 27 września 2012 r. w sprawie nadania statutu Zespołowi Ekonomiczno – Administracyjnemu Szkół w Żarach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2012r. Rada Gminy Żary podjęła uchwałę Nr XXIII/226/12 w sprawie nadania statutu Zespołowi Ekonomiczno – Administracyjnemu Szkół w Żarach.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru dnia 5 października 2012r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 17 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2010r. Nr 17, poz. 75).

Stosownie do treści art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) 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 1994r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002r. 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.

Mocą przedmiotowego aktu Rada Gminy Żary nadała statut Zespołowi Ekonomiczno – Administracyjnemu Szkół w Żarach.

Jednakże naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 17 przedmiotowej uchwały, w którym Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia 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 2000r. 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 2002r., 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 niespolonej;
- 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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 Ekonomiczno – Administracyjnego Szkół w Żarach 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, w którym orzekł, iż 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 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.) (opubl. OwSS 2010/3/65).

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.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek