WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.322.2016

Lublin, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/95/2016 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Stoczek Łukowski, w części obejmującej § 4 pkt 2 w brzmieniu: „*przygotowywanie wspólnie z dyrektorami jednostek wymienionych w § 3, projektów planów finansowych, zmian w planach finansowych oraz*" i słowa: „*tych*" oraz § 6 w brzmieniu: „*w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*".

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/95/2016 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Stoczek Łukowski, w części obejmującej § 4 pkt 2 w brzmieniu: „*przygotowywanie wspólnie z dyrektorami jednostek wymienionych w § 3, projektów planów finansowych, zmian w planach finansowych oraz*" i słowa: „*tych*" oraz § 6 w brzmieniu: „*w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*".

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/95/2016 Rady Miasta Stoczek Łukowski została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 lipca 2016 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały zostały powołane m. in. przepisy art. 10a pkt 1, art. 10b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazane przepisy zostały dodane do ustawy o samorządzie gminnym ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz.1045). Regulacja ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku.

W myśl art. 10a 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 - zwanym dalej "jednostkami obsługiwanymi".

Jak stanowi art. 10b ust. 1, wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi".

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).

W § 4 pkt 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, że w ramach wspólnej obsługi powierza się jednostce obsługującej *„przygotowanie wspólnie z dyrektorami jednostek wymienionych w § 3 projektów planów finansowych, zmian w planach finansowych oraz bieżącą analizę wykonania tych planów”*.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w zakresie, w jakim przewiduje w ramach wspólnej obsługi przygotowanie wspólnie z dyrektorami jednostek obsługiwanych projektów planów finansowych, planów i zmian w planach finansowych, jest sprzeczna z art. 10c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie.

W przywołanym przepisie ustawy zastrzeżono, 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. Pozostawienie w gestii kierowników jednostek obsługiwanych tych kompetencji uwzględnia ukształtowanie odpowiedzialności w jednostkach organizacyjnych sektora finansów publicznych. Uprawnienia te jako podstawa odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej nie mogą zostać przekazane na inny podmiot, np. na kierownika jednostki zapewniającej wspólną obsługę.

Ponadto przedmiotowa uchwała jest obarczona również inną istotną wadą prawną.

Zgodnie z § 6 uchwały, wchodzi ona w życie *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2016 r..*

W ocenie organu nadzoru regulacja § 6 uchwały w brzmieniu: „*w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296).

Wskazany przepis określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:
1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
3a) statuty związków metropolitalnych;
4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, bowiem nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób na zewnątrz struktury organizacyjnej gminy.

Żaden przepis szczególny nie przewiduje także obowiązku ogłoszenia tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podstawy do publikacji przedmiotowej uchwały w szczególności nie może stanowić powołany w podstawie prawnej art. 10b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotowa uchwała wskazuje jednostkę obsługującą (Urząd Miasta Stoczek Łukowski), jednostki obsługiwane (Gimnazjum w Stoczku Łukowskim, Szkoła Podstawowa w Stoczku Łukowskim, Przedszkole w Stoczku Łukowskim) oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi (wskazany w § 4 pkt 1-5) reguluje zatem wewnętrzną organizację działania jednostek, poprzez przeniesienie obowiązków administracyjnych i finansowych na jednostkę obsługującą – Urząd Miasta.

Należy zatem uznać, iż uchwała podjęta na podstawie powołanego wyżej przepisu jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego.

Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę.

W związku z powyższym, brak jest podstaw, aby przyjąć, iż uchwała w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do ogłoszenia niniejszej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/95/2016 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:
1) Burmistrz Miasta Stoczek Łukowski
2) Przewodniczący Rady Miasta Stoczek Łukowski