



WOJEWODA LUBELSKI
PN-II.4131.338.2017

Lublin, dnia 4 października 2017r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr 822/XXXII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 7 września 2017 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pod nazwą „Lubelskie Centrum Ekonomiczno – Administracyjne Oświaty” i nadania jej statutu, w części obejmującej § 2 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „w szczególności” i § 7 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz § 7 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr 822/XXXII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 7 września 2017 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pod nazwą „Lubelskie Centrum Ekonomiczno – Administracyjne Oświaty” i nadania jej statutu, w części obejmującej § 2 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „w szczególności” i § 7 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz § 7 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie
Uchwała Nr 822/XXXII/2017 została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 września 2017r.

Podstawę dla organizacji wspólnej obsługi stanowią przepisy art. 10a-d ustawy o samorządzie gminnym dodane 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 ustawy o samorządzie gminnym 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 § 2 ust. 1 uchwały Rada Miasta Lublin wskazała, iż „Zadaniem Centrum jest zapewnienie jednostkom obsługiwanych wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, polegającej *w szczególności* na: (...)”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje, w zakresie, w jakim wprowadzają otwarty katalog zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą są niezgodne z art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl przywołanego przepisu ustawy, zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi powinien zostać ustalony w uchwale rady gminy podjętej na podstawie tego przepisu.

Kwestionowane regulacje przedmiotowej uchwały Rady Miasta Lublin dopuszczają powierzenie jednostce obsługującej dodatkowych obowiązków nie wymienionych w uchwale. Takie określenie zadań powierzonych w ramach wspólnej obsługi nie stanowi wypełnienia zakresu wskazanego w art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do uregulowania w uchwale.

Sformułowanie art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powoduje, że powierzenie obowiązków w ramach wspólnej obsługi nie będzie się odbywało poza organem stanowiącym w drodze swobodnej decyzji organu wykonawczego, a co za tym idzie – zapewnia należytą kontrolę procesów zachodzących w jednostce samorządu związanych z realizowaniem przez nią powierzonych jej zadań.

Precyzyjne określenie przedmiotu zadań powierzanych w ramach wspólnej obsługi pełni dwie funkcje. Po pierwsze, pozwala na ustalenie podmiotu właściwego do wykonywania określonych zadań. Jednocześnie pociąga to za sobą konsekwencję ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za wadliwe wykonanie lub zaniechanie wykonania zadania. Mogąc ustalić, jaki podmiot odpowiada za wykonanie zadania, można bowiem wskazać także, że nie dopełnił on ciążących na nim obowiązków. Drugą funkcją będzie natomiast wyeliminowanie ryzyka sporów kompetencyjnych powstających w obrębie jednostki samorządu terytorialnego pomiędzy jej jednostkami organizacyjnymi. Ogólnikowe opisanie zadań podległych jednostek będzie powodowało, że w praktyce ich funkcjonowania mogą powstawać sytuacje sporne. Rozgraniczenie zakresu właściwości poszczególnych jednostek usprawnia znacznie organizację, ale również eliminuje powstające problemy (por. K. Markowski, Tworzenie centrów usług wspólnych w jednostkach samorządu terytorialnego, LEX 269678).

Ustawodawca w art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że uchwała rady gminy powinna określać zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Natomiast wprowadzenie w uchwale katalogu otwartego powierzonych obowiązków, z dopuszczeniem zlecenia przez gminę innych, nieokreślonych zadań, nie spełnia powyższego wymogu.

W § 7 uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*”.

W ocenie organu nadzoru, przytoczona regulacja § 4 uchwały w zakresie słów: „w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*” nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Przepis art. 13 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;
- 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 znajdujących się na zewnątrz struktury organizacyjnej gminy.

Przedmiotowa uchwała wskazuje jednostkę obsługującą, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi, reguluje zatem wewnętrzną organizację działania jednostek, poprzez przeniesienie obowiązków administracyjnych i finansowych na jednostkę obsługującą. W związku z powyższym, brak jest podstaw,

aby przyjąć, iż uchwała w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy stanowi akt prawa miejscowego.

Żaden przepis szczególny nie przewiduje także obowiązku ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała nadająca statut „Lubelskiemu Centrum Ekonomiczno – Administracyjnemu Oświaty”, jednostce mającej zapewnić obsługę finansową, rachunkową, prawną i administracyjno-organizacyjną jednostkom organizacyjnym wskazanym w załączniku Nr 2 uchwały, reguluje wewnętrzną organizację działania tej jednostki i wiąże wyłącznie jednostkę obsługującą i jednostki obsługiwane.

W związku z powyższym, brak jest podstaw, aby przyjąć, że uchwała w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pod nazwą „Lubelskie Centrum Ekonomiczno – Administracyjne Oświaty” i nadania jej statutu, stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do ogłoszenia tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy podkreślić, iż aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi - musi on być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), a samo upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne - tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Uchwała Nr 822/XXXII/2017 nie spełnia powyższych wymogów.

Odnośnie charakteru prawnego uchwał w sprawie nadania statutu jednostki organizacyjnej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 marca 2010 r. (II OSK 2058/09). W powołanym wyroku NSA wyjaśnił, że *„rozważając kwestię charakteru statutu jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół należy odwołać się także do powszechnie przyjmowanych w orzecnictwie sądów administracyjnych i w doktrynie cech aktów prawa powszechnie obowiązującego i cech charakteryzujących akty prawa wewnętrznego. Wbrew stanowisku Sądu I instancji za cechy wyróżniające akty prawa powszechnie obowiązującego uważany jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia mogą rzutować na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowić podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Generalność aktu normatywnego powszechnie obowiązującego oznacza że akt ten jest skierowany do nieograniczonego kręgu (kategorii) podmiotów. Cechy tej nie posiadają akty prawa wewnętrznego skierowane do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi który je tworzy. Przy dokonywaniu oceny charakteru aktu normatywnego należy mieć przy tym na względzie treść tego aktu w chwili dokonywania oceny”*.

Zdaniem organu nadzoru powyższe stanowisko zachowuje aktualność także w obecnie obowiązującym stanie prawnym, co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 kwietnia

2017r., sygn. II SA/OI 245/17, w którym Sąd stwierdził, że uchwała w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest gmina „*nie jest aktem prawa miejscowego. Nie odnosi się ona do organizacji urzędu miejskiego, której regulacje należą do materii statutowej, jest natomiast wyrazem woli Rady, co do wskazania podmiotu sprawującego obsługę gminnych placówek oświatowych w danym zakresie. Zgodzić się należy zatem, że uchwała ta stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, akty takie nie wymagają zaś publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia*”.

W § 7 ust. 2 Statutu Rada Miasta postanowiła ponadto, że „Dyrektora Centrum *powołuje i odwołuje* Prezydent Miasta Lublin, który wykonuje wobec niego uprawnienia zwierzchnika służbowego”.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016r. poz. 902, ze zm.).

Ustawa o pracownikach samorządowych określa status prawny pracowników zatrudnionych w urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych (art. 2 pkt 3 ustawy).

Powołana ustawa w art. 4 ust. 1 wskazuje dopuszczalne sposoby nawiązania stosunku pracy oraz zawiera zamknięty katalog stanowisk, na których nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie powołania.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, powołanie jest ograniczone jedynie do zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, skarbnika powiatu i skarbnika województwa.

Zatem należy stwierdzić, że ten sposób nawiązania stosunku pracy nie jest możliwy przy zatrudnianiu kierowników gminnych jednostek budżetowych. Tym samym postanowienia § 7 ust. 2 przedmiotowego statutu pozostają w sprzeczności z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 822/XXXII/2017, 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.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Lublin
- 2) Prezydent Miasta Lublin

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1551609.3199741.3165870
Nazwa dokumentu	R-Lublin wspólna obsługa.pdf
Tytuł dokumentu	R-Lublin wspólna obsługa.pdf
Sygnatura dokumentu	PN-II.4131.338.2017
Data dokumentu	2017-10-04
Skrót dokumentu	76718BE5A7813C5FA0EB970C4781B4A15F69B0A4
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	2017-10-04 15:21:43
Podpisane przez	Przemysław Czarnek wojewoda lubelski

EZD 3.30.481.4063.6022

Data wydruku: 2017-10-05

Autor wydruku: Torbicz Małgorzata (starszy inspektor)