



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

URZĄD GMINY I MIASTA W WĘGLINCU

SEKRETARIAT

NK.II. JK8-0911-41/10

27. 10. 2010

wpl. dn.

zał.

nr. rej.

wydział/stanowisko

podpis

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 oraz § 6 uchwały Nr 310/XLII/10 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 17 września 2010 r. „w sprawie likwidacji zakładu budżetowego – Miejskiego Przedszkola Publicznego w Węglińcu prowadzonego przez Gminę Węglińiec – w celu przekształcenia w jednostkę budżetową”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 września 2010 r. Rada Miejska Węglińca podjęła uchwałę Nr 310/XLII/10 „w sprawie likwidacji zakładu budżetowego – Miejskiego Przedszkola Publicznego w Węglińcu prowadzonego przez Gminę Węglińiec – w celu przekształcenia w jednostkę budżetową”.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 27 września 2010 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

1. § 2 ust. 2 uchwały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 88 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.) oraz § 68 i § 69 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.).
2. § 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. 2010 r. Nr 17 poz. 95).

W § 2 ust. 2 uchwały Rada określiła czynności likwidacyjne.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych zakłady budżetowe likwidują:

1. ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych przepisów - państwowe zakłady budżetowe;
2. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie zakłady budżetowe.

Jak wynika zaś z art. 88 ust. 2 ustawy: „Likwidując zakład budżetowy, organ, o którym mowa w ust. 1, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu zakładu; w przypadku państwowego zakładu budżetowego decyzja o przeznaczeniu tego

mienia jest podejmowana w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa.”.

Na mocy art. 88 ust. 3 ustawy: „Pozostałe po likwidacji środki pieniężne, należności i zobowiązania zlikwidowanego zakładu budżetowego przejmuje organ, który przeprowadza likwidację, albo nowo utworzona jednostka organizacyjna. Przejęcie następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.”.

Zgodnie z § 119 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2140, z późn. zm.) zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2010 r.

W powoływanym wyżej rozporządzeniu Ministra Finansów określono w § 68 oraz § 69 sposób przeprowadzania likwidacji oraz przekształcenia zakładu budżetowego.

Tymczasem Rada Miejska, wykonując upoważnienie ustawowe nadane jej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit.h ustawy o samorządzie gminnym, domniemywając swojej kompetencji w tym zakresie, w § 2 ust. 2 uchwały określiła czynności likwidacyjne, którym podlega likwidowana jednostka. Przepis art. 88 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych wyraźnie wskazuje na elementy, które w przypadku likwidacji powinny być przez organ upoważniony uregulowane. Rada powinna działać w granicach upoważnienia wyrażonego w przepisach prawa aktów rangi wyżej. Jednakże Rada podejmując przedmiotową uchwałę to upoważnienie przekroczyła, czym naruszyła treść art. 88 ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych.

Ponadto czynności likwidacyjne określił Minister w powołanym wyżej rozporządzeniu. Rada Miejska nie jest zatem upoważniona do stanowienia w tym zakresie, a ponadto wkroczyła w kompetencje innego organu. Ustawa nakłada na Radę Miejską obowiązki, które powinna uregulować likwidując zakład budżetowy.

Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych i rozporządzeniowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 r. (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazać należy na marginesie, że zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Rada Miejska powtarzając w §2 ust. 2 pkt. 1 i 2 uchwały zapisy rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną naruszyła przepis §137 rozporządzenia w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej. Zapis ten nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednakże stwierdzenie nieważności §2 ust. 2 uchwały w całości jest uzasadnione z tego względu, iż Rada Miejska określając czynności likwidacyjne naruszyła treść art. 88 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

W § 6 uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Mocą § 6 uchwały ustalono zatem, specyficzną dla aktu prawa miejscowego, zasadę wejścia w życie uchwały. Tymczasem uchwała w sprawie likwidacji zakładu budżetowego i przekształcenie jej w jednostkę budżetową nie jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają:

- 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 oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione 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.

Powyższe wyliczenie wskazuje, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią są akty prawa miejscowego, przy czym o takim charakterze aktu decyduje ich treść, a zwłaszcza generalny, abstrakcyjny i powszechny charakter norm zawartych w takim akcie. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w pkt 3 – 9 art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które pomimo dużej różnorodności pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej, podlegają ogłoszeniu w oparciu o przepisy tej ustawy. Trzecią kategorię stanowią akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazują odrębne przepisy (tzn. nie zamieszczone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Przedmiotowa uchwała nie należy do kategorii aktów wskazanych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. W szczególności nie należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie definiuje aktu prawa miejscowego, niemniej nie budzi wątpliwości, że z aktami prawa miejscowego mamy do czynienia wówczas, gdy spełniają dwa warunki łącznie: muszą być wydane przez organ, którego właściwość miejscowa rozciąga się tylko na część terytorium państwa oraz ma on kompetencje do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. Akty prawne stanowione na szczeblu lokalnym jako akty normatywne powszechnie obowiązujące „*nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji. Muszą posiadać cechy ogólności i abstrakcyjności*” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2010 r., IV SA/Wr 420/2009).

W tym przypadku uchwała ma na celu określenie m.in. postępowania likwidacyjnego w stosunku do konkretnej, indywidualnie oznaczonej jednostki. Wobec powyższego, uzasadnia to brak podstaw do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ponieważ brak tu koniecznej przesłanki generalnego, abstrakcyjnego i powszechnego charakteru norm zawartych w uchwale. Brak również przepisu szczególnego, który nakazywałby publikację uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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.

Województwo Dolnośląskie
Urząd Wojewody
Znak sprawy: 1500/15/15
15.05.2015

