



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 stycznia 2025 r.

Poz. 7



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.438.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/47/2024 Rady Gminy Krzczonów z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Krzczonów, w części obejmującej § 6 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz pkt 1 lit. d i pkt 3 załącznika do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/47/2024 Rady Gminy Krzczonów z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla samorządowych jednostek organizacyjnych Gminy Krzczonów, w części obejmującej § 6 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” oraz pkt 1 lit. d i pkt 3 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/47/2024 Rady Gminy Krzczonów została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2024 r.

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

W myśl art. 10a ustawy, 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 ustawy, 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 ustawy).

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 ustawy).

Zgodnie z § 6 uchwały, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*.

W ocenie organu nadzoru, przytoczona regulacja w zakresie słów: „ w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje w sprzeczności z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

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 niezespólonej;
- 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 niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego, bowiem nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny

uprawnień lub obowiązków osób znajdujących się na zewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Żaden przepis szczególnie nie przewiduje także obowiązku ogłoszenia tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uchwała Nr V/47/2024 wskazuje w § 1 jednostki obsługiwane – Zespół Szkolno-Przedszkolny w Krzczonowie oraz Żłobek Samorządowy „Niezapominajka” w Krzczonowie. W § 2 określono jednostkę obsługującą – Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Krzczonowie. W załączniku do uchwały wyszczególniono zakres obowiązków jednostki obsługującej.

Uchwałą Nr V/47/2024 Rada Gminy uregulowała zatem wewnętrzną organizację działania jednostek, poprzez przeniesienie obowiązków finansowo-księgowych na jednostkę obsługującą - Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Krzczonowie.

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 prawnych, aby przyjąć, że uchwała w sprawie ustanowienia organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 1025/20 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt II SA/Op 238/19.

W załączniku do uchwały został określony zakres obowiązków Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Krzczonowie w ramach wspólnej obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek organizacyjnych, których organem prowadzącym jest Gmina Krzczonów.

W pkt 1 lit. d wskazano wśród zadań GZEAS w Krzczonowie „*opracowywanie na wniosek kierownika jednostki obsługiwanej planu finansowego i jego zmian*”.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja, w zakresie, w jakim przewiduje w ramach wspólnej obsługi udział jednostki obsługującej w przygotowaniu planów finansowych jednostek obsługiwanych, 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.

Jak stanowi pkt 3 załącznika do uchwały, *wszelkie kwestie nieuregulowane niniejszą uchwałą mogą zostać przekazane do realizacji na podstawie odrębnych porozumień pomiędzy GZEAS i jednostkami obsługiwanymi*.

Powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 10b ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Z przepisu ustawy wynika, że do kompetencji rady gminy należy określenie zakresu obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Zatem to w uchwale podjętej na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powinien zostać określony w sposób wyczerpujący zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Tym samym dopuszczenie niniejszą uchwałą zawarcia odrębnych porozumień pomiędzy jednostką obsługującą a jednostkami obsługiwanymi w zakresie spraw nieuregulowanych niniejszą uchwałą nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/47/2024 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

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Krzczonów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Krzczonów