



## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX.S.0911-8/10

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2010 r.

### **Rada Miejska w Żelechowie**

ul. Piłsudskiego 47  
08 – 430 Żelechów

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i Nr 28, poz. 146)

### **stwierdzam nieważność**

Uchwały Nr XXVII/199/10 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Wielobranżowego Gospodarstwa Pomocniczego w Żelechowie.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 marca 2010 r. Rada Miejskiej w Żelechowie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Wielobranżowego Gospodarstwa Pomocniczego w Żelechowie.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 25 marca 2010 r.

Mocą § 1 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska uchwaliła Statutu Wielobranżowego Gospodarstwa Pomocniczego w Żelechowie w brzmieniu załącznika do uchwały.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm), dalej „usg”.

Ze wskazanego w podstawie prawnej przepisu ustawy o samorządzie gminnym wynika kompetencja rady do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Z uwagi na to, że ani w u.s.g. ani w innych ustawach zbliżonych pod względem przedmiotu regulacji do u.s.g., brak jest definicji pojęcia „instytucja gminna”, zasadniczym problemem jest zdefiniowanie pojęcia „instytucja gminna”. W teorii przyjmuje się, że instytucja gminna to urząd gminy, gminna biblioteka, gminny dom kultury. Z orzecznictwa sądów administracyjnych należy wywodzić, że instytucja gminna to taka, szczególnego rodzaju, jednostka organizacyjna gminy, która realizuje wynikające z przepisów prawa kompetencje i ma zarazem charakter publiczny, tj., powszechnie dostępny - ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej (zob. wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r. sygn. II OSK 1526/08 - *LEX nr 533194*, *NZS 2009/6/107*). Nie każda zatem jednostka organizacyjna gminy może być uznawana za instytucję gminną.

Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, należy także zauważyć, że z dniem 1 stycznia 2010 r. uległ istotnej zmianie stan prawny dotyczący finansów publicznych, a w tym jednostek sektora finansów publicznych. Moc utraciła ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), dalej „u.f.p. z 2005 r.” a materia finansów publicznych od dnia 1 stycznia 2010 roku regulowana jest przez przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), dalej „u.f.p.” oraz przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm), dalej „p.w.u.f.p.”.

Według stanu prawnego obowiązującego do dnia 1 stycznia 2010 r. (art. 27 ust. 2 u.f.p. z 2005 r.) utworzenie gospodarstwa pomocniczego wymagało decyzji kierownika jednostki budżetowej, określającej nazwę i siedzibę gospodarstwa pomocniczego, nazwę i siedzibę jednostki budżetowej, przedmiot działalności wyodrębnionej z zakresu działalności jednostki budżetowej oraz składniki majątkowe przydzielone gospodarstwu przez jednostkę budżetową. Brak było podstawy prawnej dla rady gminy nie tylko dla utworzenia ale także dla określenia organizacji gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. tylko jednostka budżetowa musiał mieć statut nadany przez organ stanowiący.

Z takiej relacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. i art. 27 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. wynika, iż sam ustawodawca wykluczył, by gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych mogły być uznawane za instytucje gminne.

W stanie prawnym obowiązującym w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały nie mogą być tworzone gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych a zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 2 p.w.u.f.p utworzone gospodarstwo może działać tylko do 31 grudnia 2010 r. i najpóźniej z tym dniem zakończeniu ulega jego likwidacja. Utrzymane w mocy przepisy art. 26 pkt 1-9 u.f.p. z 2005 r. definiują tylko gospodarstwo pomocnicze oraz określają zasady gospodarki finansowej gospodarstwa pomocniczego.

Konkludując, gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej nie było i nie jest instytucją gminną w rozumieniu przepisu art. 40 ust. 2 pkt 2 usg. i rada gminy nie ma kompetencji do uchwalania statutu gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej.

Poza wyżej wykazanymi naruszeniami prawa przedmiotowa uchwała zawiera inne regulacje naruszające prawo. I tak:

1) § 3 ust. 1 – określając, że Kierownika WGP (Wielobranżowego Gospodarstwa Pomocniczego w Żelechowie) zatrudnia i zwalnia Burmistrz Żelechowa, wykroczone poza kompetencje Rady i dokonano modyfikacji art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), który stanowi, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za gminne jednostki a gospodarstwo pomocnicze jest gminną jednostką, wykonuje wójt,

2) § 5 ust. 1 – określając, że pracownicy Gospodarstwa Pomocniczego są pracownikami samorządowymi w rozumieniu ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, z późn. zm.) Rada nie tylko wykracza poza kompetencje ale także odsyła do nieobowiązującej, uchylonej art. 60 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), od dnia 1 stycznia 2009 r. ustawy. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, pracownicy zatrudnieni w gminnych jednostkach są pracownikami samorządowymi,

3) w § 6 określono cele działania WPG jako realizację zadań własnych w określonych w 21 zadaniach i wykraczają one poza zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Zatem nawet samorządowe zakłady budżetowe nie mogą wykonywać zadań, które ma wykonywać Wielobranżowe Gospodarstwo Pomocnicze w Żelechowie,

4) określając w § 7 zasady gospodarki finansowej, Rada działa bez podstawy prawnej. Nawet bowiem według stanu prawnego obowiązującego do dnia 1 stycznia 2009 r. organ tworzący gospodarstwo pomocnicze nie miał kompetencji do określania zasad gospodarki finansowej. Zasady te były określone w art. 26 pkt 1-9 u.f.p. z 2005 r. utrzymanym w mocy do dnia 31 grudnia 2010 r. przez przepis art. 85 pkt 2 p.w.u.f.p,

5) ustalając w § 8 czas działania gospodarstwa jako nieoznaczony, warunki jego likwidacji i jednostkę przejmującą majątek, należności i zobowiązania zlikwidowanego gospodarstwa, Rada nie tylko wykroczyła poza swoje kompetencje ale dokonała regulacja przeciwko prawu. Gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 2 p.w.u.f.p może działać tylko do 31 grudnia 2010 r. i najpóźniej z tym dniem zakończeniu ulega jego likwidacja. Według art. 89 ust. 4 p.w.u.f.p pozostałe po likwidacji składniki majątkowe, należności i zobowiązania zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego przejmuje jednostka budżetowa, przy której funkcjonowało gospodarstwo.

6) wskazując w § 9, Burmistrza Żelechowa jako właściwego do rozstrzygnięcia wszelkich sporów powstałych w związku z wykonywaniem zadań, Rada wykroczyła poza swoje kompetencje a nadto dokonała regulacji niezgodnych z art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), z którego wynika właściwość sądów powszechnych, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych do rozpoznawania spraw cywilnych.

7) regulacją polegającą na ustaleniu, że wszelkie zmiany Statutu wymagają formy pisemnej i zatwierdzenia w drodze uchwały Rady Miejskiej w Żelechowie, Rada naruszyła wszelkie możliwe przepisy a w tym zasady poprawnej legislacji zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr. 100, poz. 908). Jeżeli bowiem Rada byłaby właściwa do uchwalenia przedmiotowego Statutu, to nie może scedować tej kompetencji na inny organ zastrzegając sobie zatwierdzenie zmian. Mając nadto na uwadze, że Statut stanowi załącznik, jest częścią uchwały, to może być zmieniony tylko w formie uchwały, czyli w formie pisemnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Norma ta zakazuje domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (por. post. SN z dnia 18.01.2005 r. sygn. WK 22/04 . OSNKW 2005/3/29).

Wskazując na powyższe, mając na uwadze, że naruszenie kompetencji, działanie bez podstawy prawnej i regulacje dokonywane wbrew obowiązującym przepisom stanowi istotne naruszenie prawa, należało orzec jak w osnowie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

  
WOJEWODA MAZOWIECKI  
Jacek Kozłowski