

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 1 kwietnia 2014 r.

NK-N.4131.57.4.2014.KT3

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Rady Gminy Krośnice z dnia 19 marca 2014 r. Nr XXXVI/224/2014 w sprawie zmiany w statucie Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Krośnicach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 marca 2014 r. Rada Gminy Krośnice podjęła uchwałę Nr XXXVI/224/2014 w sprawie zmiany w statucie Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Krośnicach.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 marca 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Krośnice dokonała zmian w obowiązującym statucie Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Krośnicach. W § 3 uchwały postanowiono, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego*.

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

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 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 stanowiącego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;

5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego 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 stanowiących 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 jego treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm w nim zawartych. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w art. 13 pkt. 3 – 9 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wykazujące dużą różnorodność pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej, podlegające ogłoszeniu w oparciu o przepisy tej ustawy. Do trzeciej kategorii należą akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazują odrębne przepisy (tzn. nie zamieszczone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Należy zatem zauważyć, że przedmiotowa uchwała nie należy do aktów wymienionych w pkt 3 – 9 wskazanego wyżej przepisu ustawy. Nie istnieje także przepis szczególny, nakazujący publikację aktów prawnych tego typu.

Niniejsza uchwała nie może być również kwalifikowana jako akt prawa miejscowego, jest bowiem aktem wewnątrznie obowiązującym skierowanym do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w niej zawarte oddziałują na sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki. Ponadto, w ustawie o samorządzie gminnym wskazano, które spośród uchwał rady gminy, normujących organizację gminnych jednostek organizacyjnych, mają rangę prawa miejscowego, tym samym limitując możliwość kwalifikowania statutów gminnych jednostek organizacyjnych jako aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy ustrojowej: *2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...)* *2) organizacji urzędów i instytucji gminnych.* Z wykładni *a contrario* powyższego przepisu ustawy o samorządzie gminnym wynika, że nie jest aktem prawa miejscowego uchwała normująca organizację jednostki nie będącej „urzędem” lub „instytucją gminną”. Z uwagi na fakt, że dyrektywa interpretacyjna racjonalności prawodawcy nie pozwala przyjąć założenia, w myśl którego ustawodawca posługiwałby się w ramach jednej ustawy kilkoma różnymi wyrażeniami („jednostka organizacyjna”, „urząd”, „instytucja gminna”) przypisując im

zarazem to samo znaczenie, należy uznać, iż urzędy i instytucje gminne są szczególnego rodzaju jednostkami organizacyjnymi gminy.

Pojęcie „instytucji gminnej” funkcjonuje w ramach ustawy o samorządzie gminnym tylko w art. 40 ust. 2 pkt 2. Ustawie o samorządzie gminnym znane jest także pojęcie „instytucji samorządowej” (art. 24), jednak nie może być ono pomocne przy definiowaniu znaczenia pojęcia „instytucji gminnej”. Z kolei ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.) w ogóle nie posługują się analogicznym wyrażeniem „instytucji powiatowej” i „instytucji wojewódzkiej”. W języku potocznym wyrażeniu „instytucja” przypisuje się dwa znaczenia. W pierwszym przypadku określenia „instytucja” używa się dla oznaczenia zakładu o charakterze publicznym zajmującym się określonym zakresem spraw, działającym w jakiejś dziedzinie. W drugim przypadku oznacza ona zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia; organizację opartą na tych normach (*M. Szymczak, Słownik Języka Polskiego, Warszawa 1978 r., Tom I, s. 796*). Pierwsze znaczenie dotyczy zatem cech jakie powinna posiadać jednostka organizacyjna, żeby można byłoby ją uznać za „instytucję”. Drugie znaczenie stanowi kategorię zbiorczą zespołu norm prawnych regulujących określoną dziedzinę życia, dlatego też funkcjonuje ono w ramach języka prawniczego jako „instytucja prawna”. Odnosi się ono nie tyle do samej jednostki organizacyjnej, ile do podstaw jej działania (funkcjonowania). Analiza potocznego znaczenia pojęcia „instytucja” pozwala stwierdzić, że za instytucję można uznać tylko taką jednostkę organizacyjną, która realizuje wynikające z przepisów prawa kompetencje i ma zarazem charakter publiczny tj. powszechnie dostępny, realizującą określone zadania gminy wobec wszystkich mieszkańców. Owa powszechna dostępność stanowi kryterium odróżniające instytucje od jednostek organizacyjnych o charakterze prywatnym. W kontekście art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdzie „instytucje gminne” zostały umiejscowione obok „urzędów”, należy stwierdzić, że chodzi tu o powszechną dostępność, oznaczającą możliwość korzystania z takiej jednostki organizacyjnej przez społeczność lokalną (w przypadku urzędów taka możliwość nie występuje), co dodatkowo uzasadniałoby normatywny charakter aktu regulującego organizację takiej jednostki. Poprzez akt prawa miejscowego bowiem organ administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określa reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (czyli niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, red. J. Boć, Wrocław 2001 r., str. 80*). Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Zgodnie z § 3 ust. 1 statutu Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Krośnicach do jego zakresu działania należy: 1) upowszechnianiu wśród dzieci i młodzieży krajoznawstwa i równych form turystyki jako aktywnych form wypoczynku, 2) prowadzeniu poradnictwa i informacji krajoznawczo-turystycznej, 3) zapewnienie dzieciom i młodzieży oraz ich opiekunom tanich miejsc noclegowych, 4) zapewnienie opieki i wychowania dzieciom i młodzieży przebywającym w schronisku.

W oparciu o przedstawioną powyżej argumentację oraz analizę zakresu działania problemowej jednostki organizacyjnej należy stwierdzić, że statut Szkolnego Schroniska

Młodzieżowego w Krośnicach nie jest statutem instytucji gminnej w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym nie stanowi aktu prawa miejscowego.

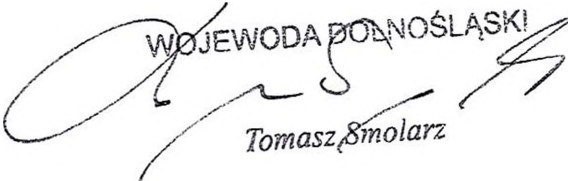
Stanowisko zajęte przez Organ Nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (oz. w Lublinie) z dnia 21 grudnia 2000 r. (sygn. akt II SA/Lu 1008/00): *Po tej uwadze rozpoznając skargę należy podnieść, że wbrew zarzutom skargi zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, (...). Statut natomiast szkolnego schroniska młodzieżowego nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu powyższych przepisów.*

Z uwagi na powyższe, niniejsza uchwała Rady Gminy nie może zostać skierowana do publikacji, w związku z czym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały są uzasadnione.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.


WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Tomasz Smolarz