WOJEWODA ŚLĄSKI
**NR NPII.4131.1.664.2017**

Katowice, 4 stycznia 2018 r.

# ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIV/264/2017 Rady Gminy Jaworze z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Zespołowi Obsługi w Jaworzu, dalej, jako „uchwała" - w całości, jako sprzecznej z art. 10b ust. 2 pkt 3, art. 10c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej, jako „ustawa" w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP".

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2017 r. Rada Gminy Jaworze przyjęła uchwałę Nr XXXIV/264/2017 w sprawie nadania Statutu Gminnemu Zespołowi Obsługi w Jaworzu. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2017 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 10a ust. 1 ustawy, gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. Z kolei przepis art. 10b ust. 1 ustawy stanowi, że wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi". Natomiast, zgodnie z ust. 2 ww. art. 10b ustawy, 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.

Podkreślić zatem należy, że rada gminy wskazując jednostkę obsługującą dla jednostek organizacyjnych gminy powinna w uchwale (podjętej na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy) wskazać jednostki obsługiwane, od których przejmie zadania celem wspólnego ich wykonywania oraz zakres

obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Następnie należy dostosować statut jednostki obsługującej, w zakresie wykonywanych przez nią zadań, do uchwały podjętej na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy.

Natomiast, zgodnie z treścią art. 10c ust. 2 ustawy, w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2, są one przekazywane w całości.

Dalej, należy wskazać, iż zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania. Zatem statut ww. Gminnego Zespołu Obsługi powinien określać zadania, które ta jednostka będzie wykonywać w ramach wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy. Określenie przedmiotu działania w statucie powinno zostać dokonane albo poprzez wymienienie zadań powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi, które powinny być tożsame z zadaniami, które zostały ujęte w uchwale podjętej na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy (tj. tożsame z zadaniami określonymi w § 3 uchwały Nr XXIII/184/2016 Rady Gminy Jaworze z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Jaworze), albo poprzez odwołanie do konkretnej uchwały, podjętej na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy, zawierającej zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi.

Również, trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (*P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15*).

Tymczasem, § 8 załącznika do uchwały Nr XXXIV/264/2017 Rady Gminy Jaworze z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Zespołowi Obsługi w Jaworzu wskazuje inne zadania Gminnego Zespołu Obsługi w Jaworzu niż określone w § 3 uchwały Nr XXIII/184/2016 Rady Gminy Jaworze z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Jaworze. W treści § 3 ww. uchwały Nr XXIII/184/2016 Rady Gminy określiła, że "*W ramach wspólnej obsługi, o której mowa w § 1 powierzyć jednostce obsługującej obowiązki w następującym zakresie:*

1) *rachunkowości i sprawozdawczości,*
2) *obsługi systemu wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych wraz z pochodnymi,*
3) *obsługi finansowo-księgowej zakładowych funduszy świadczeń socjalnych,*
4) *obsługi finansowej, realizacji płatności gotówkowych i bezgotówkowych,*
5) *obsługi organizacyjnej i administracyjnej.*"

Natomiast, w statucie Gminnego Zespołu Obsługi w Jaworzu, tj. w § 8 załącznika do uchwały Nr XXXIV/264/2017 Rada Gminy rozszerzyła wyżej już powołane zadania Zespołu, poprzez wskazanie, że "*Zespół zapewnia sprawną obsługę jednostkom obsługiwanym w zakresie administracyjnym, organizacyjnym i finansowym, a to w zakresie:*

1) *rachunkowości i sprawozdawczości,*

2) *administracyjnym i organizacyjnym,*

3) *obsługi prawnej,*

4) *prowadzenia obsługi finansowej i księgowej,*

5) *wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi zleconych przez kierowników jednostek obsługiwanych,*

6) *rozliczania inwentaryzacji składników majątkowych,*

7) *sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych oraz przedkładania ich odpowiednim organom,*

8) *gromadzenia i przechowywania dokumentacji finansowo-księgowej,*

9) *gromadzenia danych dotyczących sporządzania sprawozdań rzeczowych, finansowych i statystycznych,*

10) *opracowania wspólnych z kierownikami jednostek obsługiwanych projektów finansowych oraz projektów zmian w planach finansowych oraz dokonywania bieżącej analizy tych planów,*

11) *rozliczania finansowego projektów realizowanych z wykorzystaniem środków pozabudżetowych,*

12) *obsługi finansowej i księgowej zakładowych funduszy świadczeń socjalnych,*

13) *prowadzenie obsługi rachunków bankowych,*

14) *prowadzenie księgowości Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej pracowników i emerytów oświaty,*

15) *obsługa innych samorządowych jednostek organizacyjnych na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym.*"

W opinii organu nadzoru, zadania Gminnego Zespołu Obsługi w Jaworzu wskazane w ww. uchwałach nie są ze sobą tożsame. W przedmiotowej uchwale Rada Gminy dodała zadania z zakresu prowadzenia obsługi finansowej i księgowej oraz prowadzenia księgowości Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej pracowników i emerytów oświaty, które nie zostały wskazane w uchwale Nr XXIII/184/2016 Rady Gminy Jaworze z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Jaworze. Jeżeli zamiarem organu stanowiącego Gminy było powierzenie Zespołowi w całości obsługi finansowej i księgowej oraz prowadzenia księgowości Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej pracowników i emerytów oświaty to wola ta powinna być uprzednio wyrażona w ww. uchwale Nr XXIII/184/2016, która precyzyjnie wskazuje zakres powierzonych zadań Zespołowi Obsługi.

Dodatkowo, organ nadzoru sygnalizuje, że treść § 8 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 10c ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy powierzyła Zespołowi Obsługi

zadanie z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości (§ 8 pkt 1 załącznika do uchwały), rozliczania inwentaryzacji składników majątkowych (§ 8 pkt 6 załącznika do uchwały) oraz sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych oraz przedkładania ich odpowiednim organom (§ 8 pkt 7 załącznika do uchwały). Przyjmując, że Rada Gminy powierzyła w całości zadanie z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości, to niejasne jest precyzowanie jakie czynności będzie obejmować rachunkowość i sprawozdawczość. Nie sposób uznać, że sporządzanie sprawozdań finansowych i budżetowych oraz przedkładania ich odpowiednim organom nie mieści się w zakresie sprawozdawczości, a rozliczania inwentaryzacji składników majątkowych w zakresie rachunkowości, tym bardziej, że na podstawie art. 10c ust. 2 ustawy, powierzając obowiązki z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych mogą być one przekazane wyłącznie w całości. Dodatkowo, należy zasygnalizować, że na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2342 ze zm.) rozliczenie inwentaryzacji stanowi jedną z czynności objętych rachunkowością jednostki. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, wyżej wymienione regulacje załącznika do uchwały są sprzeczne z art. 10c ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, jako regulacje niejasne, gdyż przy ich interpretacji, powstają wątpliwości czy Rada Gminy powierzyła zadanie z rachunkowości i sprawozdawczości w całości - postępując zgodnie z art. 10c ust. 2 ustawy, czy wyłącznie w części - w zakresie wskazanym w § 8 pkt 6 i pkt 7 załącznika do uchwały.

Ponadto załącznik do uchwały, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 11 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały dotycząca zadań i sposobu ich wykonywania przez Głównego Księgowego Zespołu nie stanowi materii statutowej lecz wyłącznie dotyczy kwestii wewnętrznej organizacji Gminnego Zespołu Obsługi w Jaworzu. Wyżej wskazane zadania i sposób ich wykonywania przez Głównego Księgowego Zespołu powinny zostać uregulowane w regulaminie organizacyjnym ustalonym przez Kierownika Zespołu, ustalonym na podstawie § 9 ust. 3 załącznika do uchwały. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nadając statutu samorządowej jednostce budżetowej nie posiada kompetencji do regulowania kwestii dotyczących jej wewnętrznej organizacji.

Dodatkowo, organ nadzoru sygnalizuje, iż treść § 10 ust. 2 załącznika do uchwały wskazująca, że "*Podstawą gospodarki finansowej Zespołu jest plan finansowy jednostki budżetowej*" stanowi modyfikację art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 29 grudnia 2017 r. Zastępca Wójta Gminy Jaworze złożyła wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego, podnosząc m.in., że "*(...) nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że zadania te wskazane w obu uchwałach nie są ze sobą tożsame. Faktem, jest, że statutu - inaczej niż uchwała w sprawie zapewnienia (...) - zadania te określa w sposób bardzo szczegółowy, niemniej jednak w ramach zadań określonych w § 3 uchwały Nr XXIII/184/2016 Rady Gminy Jaworze w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych Gminy Jaworze.*" Jednakże, w oparciu o powyżej wywiedzone stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia Zastępcy Wójta Gminy Jaworze nie mogły zostać uwzględnione.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXIV/264/2017 Rady Gminy Jaworze z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Zespołowi Obsługi w Jaworzu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

1. Rada Gminy Jaworze,
2. a/a.