



WOJEWODA DOLNOŚLASKI  
NR NK-N.4131.48.57.2013.JK8

Wrocław, dnia 18 października 2013 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Karpacza Nr XXXVII/336/13 z dnia 27 września 2013 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Przedszkola do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 27 września 2013 r., działając na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), Rada Miejska Karpacza podjęła uchwałę Nr XXXVII/336/13 w sprawie upoważnienia Dyrektora Przedszkola do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Uchwała ta wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 2 października 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 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.), zwanej dalej również ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada upoważniła Panią Iwonę Kopa – Dyrektora Przedszkola w Karpaczu, do załatwiania w imieniu Burmistrza Karpacza, indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień w sprawach wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonym przez Gminę Karpacz Przedszkolu, o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), wobec rodziców dzieci uczęszczających do Przedszkola.

Jednocześnie w § 4 uchwały postanowiono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na mocy którego rada gminy może upoważnić do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1, w tym organy jednostek organizacyjnych.

Jednocześnie uzasadniając podjęcie przedmiotowej uchwały Rada wskazała, że opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno – prawnym, o których mowa w art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

Jak stanowi art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, są, w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa.

W tym miejscu wskazania wymaga, że słuszne jest stanowisko Rady Miejskiej Karpacza, kwalifikującej opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego jako niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno – prawnym.

Należy zauważyć, że do dnia 1 września 2013 r. art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty miał brzmienie:

„5. Organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez:

- 1) przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2;
- 2) publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2."

Z kolei na mocy art. 1 pkt 4 lit. g ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827), art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty z dniem 1 września 2013 r. otrzymał brzmienie:

"5. Rada gminy:

- 1) określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę:
  - a) publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2,
  - b) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2;
- 2) może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w pkt 1."

Z kolei na mocy art. 1 pkt 4 lit. h ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, w art. 14 ustawy o systemie oświaty, po ust. 5 dodano ust. 5a, zgodnie z którym wysokość opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć.

Stwierdzenia wymaga zatem, że o ile przed dniem 1 września 2013 r. opłata za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne lub publiczną inną formę wychowania przedszkolnego, o której to opłacie mowa w art. 14 ust. 5 w brzmieniu przed 1.09.2013, jako opłata za korzystanie z określonych świadczeń, miała charakter cywilnoprawny, o tyle, od dnia 1 września 2013 r., opłata ta przybrała charakter opłaty publiczno – prawnej.

Skoro zatem nastąpiła zmiana charakteru tej opłaty, należy stwierdzić, że do ustalania jej wysokości będą znajdowały zastosowanie odpowiednie regulacje ustawy o finansach publicznych, w tym wskazany przez Radę Miejską Karpacza art. 61 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Jak podniesiono, na mocy art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, organem pierwszej instancji właściwym do wydawania decyzji w odniesieniu do należności za korzystanie z wychowania przedszkolnego, jest, w przypadku Gminy Miejskiej Karpacz, Burmistrz Karpacza.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz Karpacza był władny do upoważnienia swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu Burmistrza Karpacza. Tym samym z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że Burmistrz Karpacza do wydawania decyzji administracyjnych nie mógł upoważnić kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, gdyż osoby te nie są pracownikami urzędu gminy.

Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych kierownik gminnej jednostki organizacyjnej, o ile nie wynika ono z mocy ustawy, może zatem otrzymać wyłącznie na mocy uchwały rady gminy.

Podkreślenia wymaga, że uchwała rady gminy przenosząca na inny podmiot kompetencje organu administracji publicznej, stanowi akt prawny zawierający przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nie innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

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

- 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 oraz statuty związków powiatów;
- 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;
- 9) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 10) statut urzędu wojewódzkiego;
- 11) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest obowiązkowe.

Stwierdzenia wymaga zatem, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej Karpacza nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy prawa. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga więc ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały.

Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi zatem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jeśli przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Art. 7 Konstytucji RP określa obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Za takie, w ocenie organu nadzoru, nie może być uznane postanowienie o wejściu w życie z dniem podjęcia uchwały zaliczanej do katalogu aktów prawa miejscowego.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru czyni zasadnym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Abstrahując od powyższego wskazania wymaga, że również § 1 we fragmencie „w imieniu Burmistrza Karpacza”, narusza prawo w sposób istotny.

Rada w § 1 uchwały wskazała, że udzielone przez nią upoważnienie dotyczy załatwiania indywidualnych spraw w imieniu Burmistrza Karpacza.

W tym miejscu wskazania wymaga, że mocą regulacji art. 39 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wprowadził dwa rodzaje upoważnień. Zasadą wynikającą z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt. Przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki w tym zakresie i określać inny podmiot władny do wydawania takich decyzji.

Ustawodawca w ustępie 2 tego artykułu postanowił dodatkowo, że wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta. Tym samym określił on katalog podmiotów, którym upoważnienie takie może zostać udzielone przez wójta. Z kolei w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy kompetencję do podjęcia uchwały, mocą której to rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1, czyli jednostek organizacyjnych gminy, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, chodzi tu o sprawy ściśle oznaczone, określone w sposób jednoznaczny treścią uchwały rady i przede wszystkim dostosowane do zadań danej jednostki lub podmiotu, a wynikających z postanowień ustawy o samorządzie gminnym, ustaw szczególnych regulujących byt prawny danej jednostki lub podmiotu.

Mając na uwadze powyższe regulacje stwierdzenia wymaga, że zakresy upoważnień wynikające z art. 39 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym są odmienne. O ile bowiem upoważnienie przyznane na mocy art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym daje uprawnienie podmiotowi otrzymującemu takie upoważnienie do działania w imieniu wójta, o tyle upoważnienie przyznane przez radę gminy wiąże się z przekazaniem podmiotowi otrzymującemu upoważnienie, realizacji określonego zadania i załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej nie w imieniu wójta, ale w imieniu własnym. Tym samym prawidłowe wejście w życie przedmiotowej uchwały będzie powodowało, że Dyrektor Przedszkola w Karpaczu, zyska status organu administracji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w zakresie w jakim będzie on wykonywał zadania przyznane mu w ramach upoważnienia Rady.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie, w ocenie organu nadzoru, nie może być uznane wskazanie przez Radę Miejską Karpacza, że upoważnienie, jakiego udzieliła Dyrektorowi Przedszkola w Karpaczu, daje mu podstawę do rozstrzygnięcia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w imieniu Burmistrza Karpacza w sytuacji, gdy uchwała podjęta na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym powoduje przeniesienie kompetencji orzeczniczych w określonym zakresie na inny podmiot zyskujący tym samym status organu administracji publicznej.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, potwierdza podjęcie § 1 przedmiotowej uchwały we fragmencie „w imieniu Burmistrza Karpacza” z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

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

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa

**UCHWAŁA NR XXXVII/336/13  
RADY MIEJSKIEJ KARPACZA**

z dnia 27 września 2013 r.

**w sprawie upoważnienia Dyrektora Przedszkola do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej**

Na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594) na wniosek Burmistrza Karpacza, uchwała się, co następuje:

**§ 1.** Upoważnia się Dyrektora Przedszkola w Karpaczu - Panią Iwonę Kopa, do załatwiania, w imieniu Burmistrza Karpacza, indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień w sprawach wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonym przez Gminę Karpacz Przedszkolu, o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), wobec rodziców dzieci uczęszczających do Przedszkola.

**§ 2.** Upoważnienia, o którym mowa w § 1, udziela się na czas nieokreślony. Wygasa ono z chwilą cofnięcia upoważnienia albo rozwiązania stosunku pracy.

**§ 3.** Uchwałę podaje się do publicznej wiadomości przez wywieszenie na tablicach ogłoszeń w Urzędzie Miejskim w Karpaczu oraz w Przedszkolu w Karpaczu.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej

**Irena Seweryn**

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „4. Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.”.

Niniejszą uchwałą upoważnia się Dyrektora Przedszkola w Karpaczu do załatwiania, w imieniu Burmistrza Karpacza, indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień w sprawach wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonym przez Gminę Karpacz Przedszkolu. Opłaty te, zgodnie z art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym. Z kolei zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych „Organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, są: (...) 2) w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa...”.

Biorąc powyższe pod uwagę, w celu umożliwienia Dyrektorowi Przedszkola wydawania decyzji administracyjnych w przedmiotowej sprawie w imieniu Burmistrza Karpacza, niezbędnym jest podjęcie przedmiotowej uchwały.