



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2019 r.

Poz. 6765

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.612.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/198/19 Rady Miasta Tychy z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej miasta Tychy o nazwie „Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 1 w Tychach” oraz nadania Statutu w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2019 r. Rada Miasta Tychy przyjęła uchwałę Nr X/198/19 w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej miasta Tychy o nazwie „Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 1 w Tychach” oraz nadania Statutu.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 93 ust. 1 pkt 1, ust. 2, art. 95 ust. 3 i art. 97 ust. 1a, art. 106 i art. 180 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 września 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.

Natomiast, z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera

przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem, § 1 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rada Miasta w ww. paragrafie uchwały określiła, że: z dniem 1 stycznia 2019 r. utworzono na podstawie decyzji Wojewody Śląskiego placówkę opiekuńczo-wychowawczą pod nazwą: Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 1 w Tychach, zwaną dalej Placówką z siedzibą w Tychach, zaś w § 3 wskazano, że Statut Placówki stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Dalej w § 5 uchwały określono, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Tychy prawidłowo zakwalifikowała statut placówki do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Natomiast, uchwała w przedmiocie utworzenia Placówki Opiekuńczo-Opiekuńczo-Wychowawczej Nr 1 w Tychach (na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały o utworzeniu placówki adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnątrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.

Jednocześnie należy wskazać, że niezależnie od przywołanego wyżej przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, podstawą prawną do nadania statutu placówce opiekuńczo-wychowawczej jest art. 106 ust. 4 pkt 2 lit. g ustawy z dnia o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Uchwała nadająca taki statut stanowi akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a więc akt wydany w zakresie organizacji instytucji gminnej.

Wyżej wskazane nieprawidłowości wpływają na legalność całej uchwały, z uwagi na fakt, iż nie jest możliwe przedmiotowe nadanie statutu Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Nr 1 Tychach bez utworzenia danej placówki, która w statucie ma zostać ujęta, wobec czego wszczęcie postępowania w stosunku do całej uchwały jest uzasadnione i konieczne.

Ponadto, należy podkreślić, iż wskazany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym jest ogólną normą kompetencyjną i stanowi podstawę do podejmowania przez radę gminy uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Przepis art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z kolei wyposaża organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w kompetencję tworzenia, łączenia i likwidacji jednostek budżetowych. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu organ stanowiący tworząc jednostkę budżetową nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Z powyższego unormowania zatem wynika, że utworzenie jednostki budżetowej rodzi po stronie organu stanowiącego dwa obowiązki: pierwszy dotyczy nadania jednostce statutu, drugi wyposażenia tej jednostki w mienie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 roku, sygn. akt III SA/Lu 244/09, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepisy ustawy o finansach publicznych nie wymagają, by wszystkie czynności związane z utworzeniem jednostki budżetowej dokonane były przez organ stanowiący w jednej uchwale, jeżeli jednak znalazłyby one swój wyraz w odrębnych aktach, to niewątpliwie powinny być przeprowadzone niemal jednocześnie. Dzielenie delegacji z art. 12 ust. 2 ustawy jest więc możliwe - ale pod warunkiem, że nadanie statutu oraz określenie przekazywanego w zarząd mienia nastąpi najpóźniej w dacie jej utworzenia.

W przypadku przedmiotowej jednostki budżetowej nie można uznać, że Rada Miasta Tychy wypełniła prawidłowo te obowiązki. Wraz z utworzeniem jednostki, nie określono bowiem mienia przekazywanego tej jednostce w zarząd, ograniczając się do enigmatycznego określenia: „mieniem Placówki jest mienie przekazane przez Miasto Tychy w formie dwóch lokali mieszkalnych”. Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Z redakcji kolejnych przepisów Kodeksu cywilnego wynika zaś, że własność i inne prawa majątkowe obejmować mogą nieruchomości i rzeczy ruchome. Oznacza to w konsekwencji, że prawidłowe określenie

mienia przekazanego w zarząd tworzonej jednostce wymaga wskazania konkretnych nieruchomości i/lub rzeczy ruchomych, które zostaną jej przekazane.

Przepis art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na podstawie którego podjęto przedmiotową uchwałę, stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązująca) formułującą zamknięty katalog czynności prawnych, przeprowadzenie których warunkuje prawidłowość utworzenia jednostki budżetowej, a tym samym legalność uchwały erygującej tę jednostkę. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, powołującego jednostkę budżetową, jest pełna realizacja tego upoważnienia ustawowego. Niespełnienie lub niewłaściwe spełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim określonych skutkować musi uznaniem uchwały o utworzeniu tej jednostki za sprzeczną z prawem. W przedmiotowej sprawie - jako że określenie mienia przekazanego w zarząd jednostce budżetowej jest elementem obligatoryjnym prawidłowego procesu tworzenia tej jednostki - brak tego elementu przesądza również o wadliwości całego aktu erekcyjnego.

Dodatkowo zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 8 ust. 1 Statutu stanowiącego załącznik do ww. uchwały, w którym określono, że placówka realizuje zadania przewidziane dla placówki typu socjalizacyjnego, a w szczególnych przypadkach interwencyjnego. Zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej typ placówki powinien być określony w regulaminie placówki. Zapis określający typ placówki powinien w sposób jednoznaczny wskazywać na jego typ lub formy połączone np. placówka opiekuńczo-wychowawcza typu socjalizacyjnego i typu interwencyjnego. Placówka typu interwencyjnego realizuje zadania określone w art. 103 ustawy, które nie mogą być wykonywane jedynie jak to określa § 8 statutu „w szczególnych przypadkach”.

Ponadto Statut w § 9 ust. 2 nie przewiduje umieszczania dzieci w trybie interwencyjnym. Przy realizacji zadań dla typu interwencyjnego umieszczenie dzieci w placówce, zgodnie z art. 103 ust. 2 ustawy, następuje także gdy dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną, lub w trybie art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1390 z późn. zm.).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru przedmiotową uchwałę należy uznać za sprzeczną z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 X/198/19 Rady Miasta Tychy z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej miasta Tychy o nazwie „Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 1 w Tychach” oraz nadania Statutu, 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