



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2019 r.

Poz. 8550

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.767.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XVIII/147/2019 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 29 października 2019 r. w sprawie utworzenia Gminnego Żłobka „Jurajskie Maluszki” w Ogrodzieńcu oraz nadania mu 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 2019 r. poz. 1461), 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 października 2019 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przyjęła uchwałę Nr XVIII/147/2019 w sprawie utworzenia Gminnego Żłobka „Jurajskie Maluszki” w Ogrodzieńcu oraz nadania mu statutu.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 8 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 409 ze zm.).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 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 – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

W § 3 wskazano, że Statut Placówki stanowi załącznik do uchwały. Dalej w § 6 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 Miejska w Ogrodzieńcu prawidłowo zakwalifikowała Statut Żłobka do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym.

Natomiast, uchwała w przedmiocie utworzenia Żłobka „Jurajskie Maluszki” w Ogrodzieńcu (podjęta 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 (§ 1 uchwały, w którym Rada określiła, że: *z dniem 1 stycznia 2020 r. tworzy się gminną jednostkę budżetową o nazwie Gminny Żłobek „Jurajskie Maluszki” w Ogrodzieńcu, zwany dalej „Żłobkiem”*) 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. Utworzenie gminnej jednostki budżetowej - Żłobek „Jurajskie Maluszki” w trybie przewidzianym dla uchwalania aktów prawa miejscowego stanowi, w ocenie organu nadzoru, istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością ww. uchwały w tym zakresie.

Jednocześnie należy wskazać, że niezależnie od przywołanego wyżej przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, podstawą prawną do nadania statutu placówce jest art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Wyżej wskazane nieprawidłowości wpływają na legalność całej uchwały, z uwagi na fakt, iż nie jest możliwe nadanie statutu gminnej jednostce budżetowej bez utworzenia danej jednostki. Jak wspomniano wyżej utworzenie gminnej jednostki budżetowej w trybie przewidzianym dla uchwalania aktów prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w tym zakresie. Wobec powyższego stwierdzenie nieważności 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 akty te powinny być uchwalone niemal jednocześnie. Dzielenie delegacji z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych 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 Miejska w Ogrodzieńcu wypełniła prawidłowo te obowiązki. Wraz z utworzeniem jednostki, nie określono bowiem mienia przekazywanego tej jednostce w zarząd, ograniczając się do enigmatycznego określenia w § 18 Statutu: *Żłobek gospodaruje powierzonym mieniem zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz o gospodarce nieruchomościami i zapewnia jego należytą ochronę, jak również jego właściwe wykorzystanie.* Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 1145) 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 obowiązującą) 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.

Wobec powyższego, 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, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości, uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak