Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 25 stycznia 2019 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.21.2019 Katowice, dnia 25 stycznia 2019 r.

Rada Miasta Tychy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/47/18 Rady Miasta Tychy z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej miasta Tychy o nazwie "Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 1 w Tychach" (dalej jako "uchwała") w całości, jako sprzecznej z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017r. poz. 2077 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2018 r. Rada Miejska w Tychach podjęła uchwałę w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej miasta Tychy o nazwie "Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 1 w Tychach".
Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2018 r.
Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Tychach postanowiła o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2019 r. gminnej jednostki organizacyjnej pod nazwą Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 1 w Tychach. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz 998 z późn.zm.).
W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.
W § 6 uchwały określono, że wchodzi ona w życie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego". Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 cyt. ustawy). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdą zastosowania w sprawie. Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności

lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru uchwała Rady Miasta Tychy nie posiada cech aktu generalnego i abstrakcyjnego, co skutkuje brakiem zasadności jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Przepis 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. Z kolei przepis art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (również przywołany w podstawie prawnej uchwały) 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, , to niewątpliwe powinny być przeprowadzone niemal jednocześnie. Prawidłowa realizacja delegacji z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wymaga nadania tworzonej jednostce statutu oraz określenie przekazywanego w zarząd mienia.

W przypadku przedmiotowej jednostki budżetowej nie można uznać, że Rada Miasta Tychy wypełniła prawidłowo te obowiązki. Wraz z utworzeniem bowiem nadano jednostce jedynie Statut (wskazaną wyżej uchwała Nr III/49/18 Rady Miasta Tychy z dnia 20 grudnia 2019 r.), nie określono jednak mienia przekazywanego tej jednostce w zarząd. W przedmiotowej uchwale brak szczegółowych regulacji prawnych w tym zakresie, jedynie w treści § 2 uchwały określono, że „*Mieniem Placówki jest mienie przekazane przez Miasto Tychy*" co oznacza, że nie wskazano *de facto* konkretnych składników mienia.

Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 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. Natomiast zgodnie z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich zwiazków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Oznacza to w konsekwencji, że prawidłowe określenie mienia przekazanego w zarząd tworzonej jednostce wymaga wskazania konkretnych nieruchomości 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.
Ponadto organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści ww. uchwały stwierdza, iż za niezgodny z prawem uznać należy § 4 uchwały przewidujący, iż „*Pracownicy Placówki stają się pracownikami w trybie art 23' KP*".
W ocenie organu nadzoru przywołana regulacja uchwały jest nieprawidłowa, bowiem Rada nie ma prawnego umocowania do decydowaniu o stosunku pracy pracowników zatrudnionych placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Rada Miejska nie jest pracodawcą dla tych pracowników. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji umożliwiających decydowanie w kwestiach związanych z realizacją uprawnień pracodawcy, dlatego też Rada Miasta Tychy nie jest właściwa do przyjęcia zawartych w § 4 przedmiotowej uchwały postanowień i jako takie powinny one zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.
Reasumując, zdaniem organu nadzoru, powyższe uchybienia stanowią istotne naruszenia prawa, które skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.
Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90.
Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwałyjest uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE :
1. 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.
2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego