

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.56.2016.AZie

z dnia 16 marca 2016r.

Rada Miasta Gorzowa Wlkp.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2015.1515 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 18 lutego 2016 r. uchwały Nr XXII/273/2016 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 11 lutego 2016 r. w sprawie likwidacji jednostki budżetowej pod nazwą „Placówka Wsparcia Dziennego w Gorzowie Wlkp.”

Uzasadnienie

W dniu 11 lutego 2016 r. Rada Miasta Gorzowa Wlkp. podjęła ww. uchwałę w której postanowiła zlikwidować z dniem 30 czerwca 2016 r. jednostkę budżetową pod nazwą „Placówka Wsparcia Dziennego w Gorzowie Wlkp.”. W §2 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że należności i zobowiązania likwidowanej jednostki budżetowej przejmie Centrum Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Gorzowie Wlkp., w ust. 2 tego przepisu ustaliła, że dniem 30 czerwca 2016 r. wygasa uprawnienie Placówki Wsparcia Dziennego w Gorzowie Wlkp. do działalności na majątku Centrum Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Gorzowie Wlkp. Następnie w § 5 uchwały rada postanowiła, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza art. 12 ust. 3 i 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013.885 j.t.ze zm. – zwana dalej „ustawą”), art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U.2016.296 j.t.) oraz art. 19 ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. 2015.1881 j.t.).

W podstawie prawnej uchwały obok przepisów ustawy o samorządzie gminnym wskazane zostały przepisy art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U.2015.332 j.t. ze zm.) oraz art. 12 ust. 1 pkt 2, 3,6 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2013.885 j.t. ze zm). W myśl przywołanych przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego. Placówkę wsparcia dziennego prowadzi gmina, podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190, lub podmiot, który uzyskał zezwolenie wójta. Placówka wsparcia dziennego może być prowadzona w formie: 1) opiekuńczej, w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych; 2) specjalistycznej. Przywołane przepisy ustawy o finansach publicznych upoważniają natomiast organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do likwidowania jednostek budżetowych. Wskazują też, że likwidując jednostkę budżetową, organ, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki. Ponadto wskazują, że należności i zobowiązania likwidowanej samorządowej jednostki budżetowej - przejmują urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w myśl z art. 12 ust.6 i 7 rada, likwidując jednostkę budżetową może postanowić o utworzeniu jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej, może również w tym przypadku zdecydować o przejściu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę.

Przechodząc do oceny uchwały na wstępie należy odwołać się do definicji jednostki budżetowej zawartej w art. 11 ustawy o finansach publicznych. Jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów

budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany "planem finansowym jednostki budżetowej". Pojęcie jednostki budżetowej nawiązuje do jej statusu prawnofinansowego, a jej cechą wyróżniającą jest sposób powiązania jednostki budżetowej z budżetem. Zatem likwidacja jednostki budżetowej pod nazwą Placówka Wsparcia Dziennego w Gorzowie Wlkp. powinna nastąpić z uwzględnieniem przepisu art. 12 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu likwidując jednostkę budżetową, organ, który ją utworzył, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki. Określenie przeznaczenia mienia wiąże się ze wskazaniem dalszego sposobu jego wykorzystania. Należności i zobowiązania likwidowanej samorządowej jednostki budżetowej, w myśl art.12 ust.4 pkt 2 ww. ustawy, przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli natomiast Rada Miasta, likwidując jednostkę budżetową, postanowiłaby utworzyć jednostkę o innej formie organizacyjno-prawnej, może wówczas zdecydować o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę. Rada Miasta likwidując jednostkę budżetową musi zatem w akcie o likwidacji postanowić zarówno o przeznaczeniu mienia tej jednostki, jak i wskazać podmiot, który przejmuje jej należności i zobowiązania. Wymóg wynikający z przepisu art. 12 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o finansach publicznych ma charakter bezwzględny i obligatoryjny. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem tego przepisu. Rada Miasta nie określiła przeznaczenia mienia (ruchomego i nieruchomego) znajdującego się w zarządzie likwidowanej jednostki. Lakoniczny zapis § 2 ust. 2 uchwały, stanowiący, że z dniem 30 czerwca 2016 r. wygasa uprawnienie Placówki Wsparcia Dziennego w Gorzowie Wlkp. do działalności na majątku Centrum Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Gorzowie Wlkp. z całą pewnością nie spełnia wymogu określenia przeznaczenia mienia znajdującego się w zarządzie likwidowanej jednostki.

Ponadto uchwała narusza przepis art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Ustawodawca postanowił, że zasadą jest, że należności i zobowiązania likwidowanej samorządowej jednostki budżetowej przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. W § 2 ust. 1 uchwały Rada Miasta postanowiła natomiast, że należności i zobowiązania likwidowanej Placówki Wsparcia Dziennego w Gorzowie Wlkp. przejmuje Centrum Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Gorzowie Wlkp. W ocenie organu nadzoru, w niniejszej sprawie nie zachodzi sytuacja określona w ust. 6 art. 12, nie mogła więc rada postanowić o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez inną jednostkę budżetową. Zgodnie ze wskazanym przepisem należności i zobowiązania likwidowanej Placówki Wsparcia Dziennego winien przejąć Urząd Miasta Gorzowa Wlkp. Przepis art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy ma charakter normy ogólnej, która wymaga konkretyzacji w uchwale dotyczącej likwidacji konkretnej jednostki budżetowej i podobnie jak wymóg wynikający z art. 12 ust. 3 zd. 1 ma charakter wymogu obligatoryjnego i bezwzględnego, którego niedopełnienie skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu o likwidacji jednostki budżetowej w całości (por. wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1345/12).

W § 5 uchwały Rada Miasta postanowiła, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego*. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Podjęta przez radę uchwała nie jest zdaniem organu nadzoru aktem prawa miejscowego. O zaliczeniu danego aktu prawnego do kategorii aktów prawa miejscowego decyduje wystąpienie łącznie następujących przesłanek: kompetencja do ich stanowienia, powszechny, normatywny i wykonawczy charakter oraz terytorialny zasięg działania (D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 69-75). Niespełnienie, którejkolwiek z tych przesłanek pozbawia dany akt prawny cech aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała nie jest aktem normatywnym, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne. Nie zawiera bowiem spełniających te cechy elementów regulacyjnych, zobowiązujących, zakazujących czy pozwalających w sposób generalny i abstrakcyjny określonych zachowań. Z tych względów nie może być ona kwalifikowana jako akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji RP, a tym samym nie podlega obowiązkowi publikowania na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niezależnie od powyższego Rada Miasta Gorzowa Wlkp. podejmując uchwałę w sprawie likwidacji jednostki budżetowej pod nazwą „Placówka Wsparcia Dziennego w Gorzowie Wlkp.” w ocenie organu nadzoru naruszyła również przepis art. 19 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniem związków zawodowych. Związek zawodowy jest to dobrowolna i samorządna organizacja ludzi pracy, która jest powołana w celu reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. W myśl ust. 2 art. 19 organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projektami aktów prawnych (objętych zadaniami związków zawodowych) od odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy niż 30 dni. Nieprzedstawienie opinii, w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Przedmiotem opinii związków zawodowych są założenia lub projekty aktów prawnych - ale nie wszystkie, tylko te, które dotyczą zadań związków zawodowych. O charakterze określonego aktu prawnego przesądza podstawa prawa tego aktu oraz przedmiot, który reguluje.

W ocenie organu nadzoru oceniając prawidłowość procedowania nad uchwałą w sprawie likwidacji jednostki budżetowej, należało uwzględnić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawarte w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r. I OPS 2/1, w którym sąd stwierdził, że: "Mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych przy ocenie, czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszej kolejności należy badać, czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym, niemające związku z zadaniami związków zawodowych, to nie ma obowiązku poddawania go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne, to należy je poddawać opiniowaniu".

Z opiniowania wyłączone są niewątpliwie (choć niezwykle rzadko przypisane przepisami prawa materialnego do kompetencji organów przedstawicielskich) uchwały o charakterze indywidualnych aktów administracyjnych - decyzji, a także szeroki krąg uchwał podejmowanych w regulowanych przepisami prawa materialnego sprawach nieobjętych zadaniami związków zawodowych, jak również uchwały o charakterze personalnym, statutowym czy inne uchwały o charakterze stricte wewnętrznym i organizacyjnym.

Uchwała o likwidacji jednostki budżetowej nie jest aktem prawnym zawierającym normy prawne generalne i abstrakcyjne w klasycznym rozumieniu tego pojęcia, jednakże nie może być zarazem uznana za akt o charakterze jedynie wewnętrznym. Istotą ogólnych uprawnień opiniodawczych związków zawodowych stanowi prawo do wypowiedzania się we wszystkich istotnych sprawach społecznych i gospodarczych, pozostających w zakresie ich ustawowo określonych zadań.

Biorąc pod uwagę powyższe w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała jest aktem, który w myśl art. 19 ustawy powinien podlegać opiniowaniu przez reprezentatywne związki zawodowe (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2012r. sygn. akt IV SA/Wr 729/11, nr LEX 1230726, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 września 2011r. sygn. akt II SA/Go 561/11, nr LEX 1152602). Procedury tej nie przeprowadzono.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek