Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 27 maja 2020 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.496.2020 Katowice, dnia 27 maja 2020 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/439/20 Rady Miasta Katowice z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie likwidacji Domu Dziecka „Stanica" w Katowicach, w części określonej w:

- § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), dalej jako „ustawa",
- § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 12 ust. 1 i 3 ustawy w związku z art. 23^1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XIX/439/20 w sprawie likwidacji Domu Dziecka „Stanica" w Katowicach, dalej jako „uchwała".

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała, m. in. art. 12 ust. 1 pkt 2, ust. 3, ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowi przepis art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 12 ust. 3 zdanie pierwsze tej ustawy określa, że likwidując jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 7.

W § 4 przedmiotowej uchwały, postanowiła, że *Należności i zobowiązania likwidowanego Domu Dziecka „Stanica" w Katowicach przy ul. Plebiscytowej 46 stają się należnościami i zobowiązaniami Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Katowicach.*

Zdaniem organu nadzoru ww. regulacja narusza przepis art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem należności i zobowiązania likwidowanej samorządowej jednostki budżetowej przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Kwestię przejmowania należności i

zobowiązań likwidowanej samorządowej jednostki budżetowej uregulował jednoznacznie ustawodawca, nie pozostawiając organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego swobody w tym zakresie.

Wskazać również należy, że stosownie do treści art. 12 ust. 6 ustawy likwidując jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, może postanowić o utworzeniu jednostki o innej formie organizacyjnoprawnej.

Z kolei z art. 12 ust. 7 ustawy wynika, że w przypadku, o którym mowa w ust. 6, organ może również zdecydować o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę.

W ocenie organu nadzoru, w niniejszej sprawie nie zachodzi sytuacja określona w art. 12 ust. 6 ustawy, nie mogła więc Rada Miasta postanowić o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez inną jednostkę budżetową. Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy należności i zobowiązania likwidowanego *Domu Dziecka „Stanica" w Katowicach przy ul. Plebiscytowej 46* winien przejąć Urząd Miasta w Katowicach.

Zatem regulacja § 4 uchwały Rady Miasta Katowice, zgodnie z którą należności i zobowiązania likwidowanej jednostki stają się należnościami i zobowiązaniami Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Katowicach, stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto w § 5 uchwały Rada postanowiła, że *1. Pracownicy, za wyjątkiem osób zatrudnionych na stanowisku wychowawcy, likwidowanego Domu Dziecka „Stanica" w Katowicach przy ul. Plebiscytowej 46 stają się z dniem 1 lipca 2020r. w trybie art. 23[1] Kodeksu Pracy pracownikami Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Katowicach.*

2. Pracownicy zatrudnieni na stanowisku wychowawcy likwidowanego Domu Dziecka „Stanica" w Katowicach przy ul. Plebiscytowej 46 stają się z dniem 1 lipca 2020 r. w trybie art. 23 1 Kodeksu Pracy pracownikami Placówek Opiekuńczo – Wychowawczych DOM 1-4.

3. Osoby uprawnione do korzystania z Funduszu Świadczeń Socjalnych Domu Dziecka „Stanica" w Katowicach przy ul. Plebiscytowej 46 stają się osobami uprawnionymi do korzystania z Funduszu Świadczeń Socjalnych odpowiednio:

1) Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo – Wychowawczych

2) Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych DOM 1-4.

W ocenie organu nadzoru przywołana wyżej regulacja uchwały jest nieprawidłowa, bowiem w tym przypadku Rada Miasta Katowice nie ma prawnego umocowania, aby w treści uchwały o likwidacji jednostki budżetowej regulować kwestie dotyczące przejęcia w trybie art. 23[1] Kodeksu Pracy pracowników Domu Dziecka „Stanica" w Katowicach przez nowoutworzoną jednostkę budżetową pod nazwą Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Katowicach i Placówki Opiekuńczo – Wychowawcze DOM 1-4 ani też decydować o osobach uprawnionych do korzystania ze środków z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Wskazać należy, iż przepis art. 23[1] § 1 Kodeksu pracy jest przepisem bezwzględnie obowiązującym i przejęcie w tym trybie pracowników przez nowego pracodawcę następuje z mocy prawa, co nie jest uzależnione od jakichkolwiek czynności pracodawców.

Zauważyć także trzeba, iż Rada Miasta nie jest pracodawcą dla pracowników Domu Dziecka "Stanica". Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji umożliwiających o decydowaniu w kwestiach związanych z realizacją uprawnień pracodawcy, dlatego też Rada Miasta w Katowicach nie jest właściwa do przyjęcia zawartych w § 5 uchwały

postanowień. Przyjęta regulacja jest zatem niezgodna z prawem i jako taka powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Rada, mocą § 5 uchwały, uregulowała tym samym sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, co oznacza, że takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku uchwała rady gminy - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Artykuł 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Organ nadzoru zauważa, iż Prezydent Miasta działający jako organ wykonawczy, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo zakres kompetencji, w które organ stanowiący nie może wkraczać.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia przedmiotowej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Rada Miasta w Katowicach, jako organ stanowiący, powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym.

Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (*vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141*).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta w Katowicach poprzez wskazanie, że pracowników likwidowanej jednostki przejmie na mocy art. 23^1 Kodeksu Pracy Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Katowicach i nowoutworzone jednostki budżetowe pod nazwą Placówki Opiekuńczo – Wychowawcze DOM 1-4 oraz określając, że należności i zobowiązania jednostki budżetowej pod nazwą Dom Dziecka „Stanica" stają się należnościami i zobowiązaniami Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Katowicach istotnie naruszyła odpowiednio art. 12 ust. 3 ustawy w związku z art. 23^1 ustawy Kodeks pracy oraz art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy.

Na marginesie organ nadzoru pragnie zauważyć, że wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 12 ust. 6 ustawy nie stanowi podstawy prawnej podjęcia przedmiotowej uchwały Rady Miasta Katowice, z tego względu, że Rada nie postanowiła w treści uchwały o utworzeniu - w związku z likwidacją dotychczasowej jednostki budżetowej - jednostki o innej formie organizacyjno - prawnej.

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 XIX/439/20 Rady Miasta Katowice z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie likwidacji Domu Dziecka „Stanica” w Katowicach została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części zasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego