



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 7 marca 2017 r.

Poz. 1745

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR WN-II.4130-1.6.2017 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 23 lutego 2017 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XX/161/2017 Rady Powiatu Miechowskiego z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Powiatu Miechowskiego „Powiatowe Centrum Usług Wspólnych w Miechowie, w zakresie § 4 uchwały**

Działając na podstawie art.79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.) **stwierdza się nieważność w części uchwały Nr XX/161/2017 Rady Powiatu Miechowskiego z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Powiatu Miechowskiego „Powiatowe Centrum Usług Wspólnych w Miechowie, w zakresie § 4 uchwały.**

#### UZASADNIENIE

W dniu 25 stycznia 2017 r. Rada Powiatu Miechowskiego podjęła uchwałę Nr XX/161/2017 w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Powiatu Miechowskiego „Powiatowe Centrum Usług Wspólnych w Miechowie. Na mocy uchwały Nr XX/162/2017 z dnia 25 stycznia 2017 r. Rada nadała statut Powiatowemu Centrum Usług Wspólnych w Miechowie.

W dniu 30 stycznia 2017 r. przedmiotowe uchwały zostały doręczone organowi nadzoru w celu oceny ich zgodności z prawem, a w dniu 31 stycznia 2017 r. skierowane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

Powziąwszy wątpliwości w przedmiocie zgodności z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.) zapisu § 4 badanej uchwały organ nadzoru, pismem z dnia 2 lutego 2017 r. zawiadomił organy powiatu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy o finansach publicznych jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują m.in. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe. 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 kwestionowany zapis uchwały brzmi:

„Przekazuje się nieodpłatnie PCUW w Miechowie, w trwały zarząd mienie niezbędne do realizacji statutowych zadań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa”,

Organ nadzoru zauważa, że w literaturze i w orzecznictwie panuje zgodność co do nakazu ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz analogii. Rada Powiatu Miechowskiego przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały powinna również przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę, niepełna jego realizacja ma bowiem istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu i w konsekwencji skutkować może nieważnością uchwały.

Na marginesie powyższych zastrzeżeń organ nadzoru zauważył, że zgodnie z § 26 ust. 2 statutu Powiatu Miechowskiego do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie zawierające m.in. skutki finansowe uchwały i źródła ich pokrycia, a w uzasadnieniu do badanej uchwały brak jest powyższych informacji.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Starosta Miechowski w piśmie z dnia 8 lutego 2017 r. (wpływ do organu 13 lutego 2017 r.) obszernie przedstawił stanowisko organów powiatu.

Z wyjaśnień tych wynika, że przepis art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zawiera precyzyjnego zwrotu, z którego wynikałoby, że organ tworząc jednostkę budżetową wyszczególnia, bądź szczegółowo określa elementy/składniki przekazywanego mienia. Posiłkując się wykładnią językową wskazano na znaczenie słowa „określa”, czyli „ująć w słowa, nadać nazwę, wymienić charakterystyczne cechy”, czy „podać czas, miejsce, wielkość czegoś”. Biorąc pod uwagę powyższe określenia Starosta Miechowski wywiódł, iż ustawodawca używając zwrotu redakcyjnego „określa” miał na myśli scharakteryzowanie, określenie zakresu przekazywanego mienia. W ocenie Starosty Miechowskiego Rada Powiatu Miechowskiego uwzględniając zapis art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określiła zakres przekazywanego mienia poprzez scharakteryzowanie go jako „mienie niezbędne do realizacji statutowych zadań”.

W dalszej kolejności starosta wskazał, że oddanie nieruchomości na potrzeby PCUW w Miechowie w trwały zarząd winno nastąpić na mocy decyzji organu wykonawczego powiatu, stosownie do art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Reasumując, starosta podkreślił, że przepis art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że organ stanowiący tworząc jednostkę budżetową określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd, wskazuje że organ ten powinien określić jedynie zakres, podać cechy charakterystyczne powierzanego mienia, a zapis § 4 uchwały jest wypełnieniem powyższego obowiązku. Organ wykonawczy wykonując uchwałę, w drodze decyzji, przekaze jednostce mienie niezbędne do realizacji statutowych zadań, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Odmienne rozumienie ww. przepisu powodowałoby, że organ stanowiący, który tworzy jednostkę byłby organem uprawnionym do ustanawiania trwałego zarządu i należałoby traktować ww. przepis jako odstępstwo od zasady ustanowionej w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Trudno nie przyznać logiczności wywodowi przedstawionemu w piśmie Starosty Miechowskiego, nie mniej jednak opierając się na tej samej wykładni językowej przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ nadzoru odczytuje odmienne znaczenie treści tego przepisu. Zakładając racjonalność ustawodawcy organ nadzoru wskazuje na dwie podstawowe kompetencje rady przy tworzeniu nowej jednostki budżetowej, mianowicie nadanie statutu oraz określenie mienia, przekazywanego tej jednostce, tak aby mogła spełniać swoje statutowe funkcje. W tym miejscu nadmienić należy, że owo określenie winno wskazywać, zgodnie z definicją przywołaną w piśmie starosty, a zaczerpniętą ze Słownika Języka Polskiego PWN nazwę owego mienia poprzez wskazanie cech odróżniających a nie tylko ogólnych cech użytkowych (niezbędne). Tylko poprzez wskazanie mienia przekazywanego w zarząd nowo tworzonej jednostce Rada Powiatu Miechowskiego wypełniłaby delegację ustawową zawartą w art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie pozostawiając wyboru przekazywanego mienia uznaniowości organu wykonawczemu powiatu.

Za niewystarczające i zbyt ogólnikowe organ nadzoru uznał zapisy stanowiące, iż przekazuje się nieodpłatnie PCUW w Miechowie, w trwały zarząd mienie niezbędne do realizacji statutowych zadań zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. PCUW jako jednostka budżetowa powiatu nie posiadająca osobowości prawnej może posiadać jedynie tytuł pochodny do przekazanego jej mienia powiatu. Zatem Rada Powiatu winna obligatoryjnie określić mienie przekazywane tej jednostce w zarząd, co stanowiłoby podstawę do uzyskania przez PCUW tytułu prawnego do tego konkretnego mienia, czego nie uczyniła. Brak jednoznacznego określenia przekazywanego mienia stosownie do normy art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych powoduje, iż przedmiotowa uchwała jest regulacją niekompletną.

Za uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2015 r. sygn. akt I OSK 372/15 organ nadzoru wskazuje, że *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu. Konieczność wyposażenia jednostki budżetowej przez jednostkę samorządu terytorialnego w środki trwałe i obrotowe, wynika zarówno z ustawy, jak również z celów, dla których tworzone są te jednostki. Mienie przekazywane jest jednostce budżetowej w zarząd, przez co należy rozumieć trwały zarząd w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.), będący formą prawną władania nieruchomością przez organizacyjną. Art. 43 ust. 1 stanowi, iż trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez*

*jednostkę organizacyjną i że nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania jednostki samorządu terytorialnego oddaje się w trwały zarząd odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (ust. 6 ww. przepisu). Z przywołanych przepisów w powiązaniu z art. 12 ust. 2 u.f.p. wynika, że po pierwsze władanie przez gminną (powiatową) jednostkę budżetową nieruchomościami gminnymi (powiatowymi) może przybrać tylko formę trwałego zarządu, a po wtóre jego ustanowienie jest obligatoryjne. (...) Zgodnie z art. 43 ust. 2 u.g.n. to jednostka organizacyjna, której w trwały zarząd oddano nieruchomość ma prawo m.in. do oddania części nieruchomości w najem, dzierżawę albo użyczenie. Natomiast właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego może w przypadkach przewidzianych w art. 46 i 47 u.g.n. ustawy wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w całości lub części. Stosownie zaś do art. 48 u.g.n., właściwy organ może orzec, w drodze decyzji, o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek (...).*

Podkreślenia wymaga okoliczność, że zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza że mogą czynić tylko to na co prawo im wyraźnie zezwala lub co wyraźnie nakazuje.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa ujęta w art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie pozostawia radzie powiatu możliwości dokonania oceny, które zagadnienia należy ująć w podejmowanym akcie, które natomiast można pominąć, zatem wobec braku unormowania przez Radę Powiatu Miechowskiego określenia mienia przekazywanego w zarząd Powiatowemu Centrum Usług Wspólnych w Miechowie nie wykonano upoważnienia ustawowego przewidzianego w przytoczonym przepisie ustawy, a tym samym w sposób istotny naruszono przepisy prawa. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stosownie do art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym uchwała organu powiatu 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 jej doręczenia organowi nadzoru.

Podkreślenia wymaga, iż w rozpatrywanej sprawie brak było podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, w sytuacji gdy uchwała Rady Powiatu Miechowskiego Nr XX/162/2017 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Centrum Usług Wspólnych została oceniona przez organ nadzoru jako zgodna z prawem, a spośród wszystkich zapisów kwestionowanej uchwały jedynie postanowienia § 4 uznano za naruszające art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Radca Prawny  
w Wydziale Prawnym i Nadzoru  
**mgr Artur Słowik**