



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 kwietnia 2020 r.

Poz. 3220

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.375.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/350/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie zmiany Statutu Środowiskowego Domu Samopomocy w Dąbrowie Górniczej w części określonej w:

- § 1 pkt 1 uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 2 uchwały zmienianej w zakresie zwrotu: *a w szczególności*,

- § 1 pkt 1 uchwały w zakresie, w jakim zmienia § 2 pkt 10 uchwały zmienianej,

- § 1 pkt 2 oraz § 1 pkt 8 uchwały

- jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 marca 2020 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej podjęła uchwałę w sprawie zmiany Statutu Środowiskowego Domu Samopomocy w Dąbrowie Górniczej. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 16 marca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 ust. 2 ustawy oraz § 4 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1586 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Z kolei z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika, że *jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe*. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy stanowi, że *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 zarządk*.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. *podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny

w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Dodać także należy, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Z art. 11 ust. 2 ustawy wynika, że statut jest podstawą działania gminnej jednostki budżetowej, jaką jest środowiskowy dom samopomocy i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy. Rolą rady gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) środowiskowego domu samopomocy.

Tymczasem Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej w § 1 pkt 1 uchwały wskazała, że § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Środowiskowy Dom działa na podstawie przepisów prawa, a w szczególności:

1. ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1878, z późn. zm.),

2. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, z późn. zm.),

3. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.),

4. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.),

5. ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 351, z późn. zm.),

6. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.),

7. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 256),

8. Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1586, z późn. zm.),

9. niniejszego Statutu,

10. innych aktów prawnych."

Tym samym Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej otworzyła katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działania Środowiskowego Domu Samopomocy oraz zadań, które ta jednostka realizuje. W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać zwrot *a w szczególności* oraz określenie przyjęte przez Radę w § 2 pkt 10 uchwały zmienianej - w brzmieniu nadanym niniejszą uchwałą, że Środowiskowy Dom Samopomocy działa na podstawie *innych aktów prawnych*. Użycie bowiem wyżej wskazanych sformułowań, przy jednoczesnym uprzednim enumeratywnym wyliczeniu podstaw działalności Domu oraz zadań przez ten Dom realizowanych, może prowadzić do powiększenia katalogu zadań Domu w inny sposób niż poprzez zmianę statutu. Tymczasem, ustawodawca w art. 11 ust. 2 ww. ustawy wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności gminnej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, niewymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 2 Konstytucji w związku z art. 11 ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej (w tym przypadku Środowiskowego Domu Samopomocy) jest jednym z najistotniejszych postanowień statutu. Dlatego też powinien być on określony w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała. Unormowania zawarte w § 1 pkt 1 uchwały nie spełniają ww. wymogów.

Zaznaczyć również należy, iż stosowanie w przepisach uchwały zwrotu „a w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku oznacza to, iż wymienione przepisy prawa, na podstawie których działa Dom nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami. Może to prowadzić do sytuacji, w której organ wykonujący, stosujący przedmiotową uchwałę dokona modyfikacji tego zakresu poprzez rozszerzenie jego katalogu. W rezultacie czego kwestionowane zapisy stanowiłyby *de facto* domniemane przekazanie kompetencji w zakresie ustalenia podstaw działania środowiskowego Domu Samopomocy innemu, bliżej nieokreślonemu organowi wykonującemu uchwałę, do czego Rada nie została upoważniona.

Organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony do wydania uchwały wykonawczej względem ustawy, w tym przypadku statutu Środowiskowego Domu Samopomocy, którego integralnym i niezbędnym elementem jest określenie przedmiotu działalności, nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi, gdyż naruszałoby to konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji (tak też WSA w Lublinie w wyroku z dnia 28 października 2010 r. - sygn. akt III SA/Lu 354/10, CBOSA).

Reasumując - wprowadzanie nieprecyzyjnych, zbyt ogólnikowych zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ze wspomnianej wyżej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Zalaśiński "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa" – Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3 (55)/2006).

Z kolei regulacja § 1 pkt 2 uchwały nadająca nowe brzmienie § 5 uchwały zmienianej nie należy do materii statutowej określonej przepisem art. 11 ust. 2 ustawy. Zdaniem organu nadzoru przepis Statutu określający wzór pieczęci używanej przez Dom posiada wyłącznie walor informacyjny, a więc umieszczenie go w statucie należy potraktować jako sprzeczne z prawem. Statut jednostki powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/GL 765/09, publ. CBOSA).

Za niezgodny z prawem organ nadzoru wskazuje również zapis § 1 pkt 8 uchwały, zgodnie z którym: § 12 otrzymuje brzmienie:

„§ 12. Ze świadczeń Środowiskowego Domu mogą korzystać osoby:

- przewlekłe psychicznie chore oraz wykazujące inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych z wyłączeniem osób czynnie uzależnionych od środków psychoaktywnych,
- z niepełnosprawnością intelektualną,

- ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi,

- zgodnie ze wskazaniami właściwego lekarza, na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej albo inną osobę przez niego upoważnioną.”

Należy zaznaczyć, że zgodnie z delegacją wynikającą z art. 12 ust. 2 ustawy, tworząc jednostkę budżetową, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż Rada Miejska nie miała podstaw prawnych do określenia w przedmiotowej uchwale materii związanej ze szczegółowym określeniem zakresu podmiotowego uchwały (jakie osoby mogą korzystać ze świadczeń Środowiskowego Domu Samopomocy i na jakiej podstawie). Przedmiotowa materia została uregulowana w ustawie o pomocy społecznej (art. 106 ust. 1) oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (§ 7 ust 5 i § 2 pkt 5).

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, dlatego mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/350/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie zmiany Statutu Środowiskowego Domu Samopomocy w Dąbrowie Górniczej we wskazanych wyżej częściach należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz