



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 18 maja 2020 r.

Poz. 4048

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.474.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 15 maja 2020 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 128/XVI/2020 Rady Gminy Miedźno z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Miedźnie - w części określonej w:

- § 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 poz. 869) zwanej dalej "ustawą",

- § 6, § 10 i § 15 uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 Konstytucji RP,

- § 11 uchwały, jako sprzecznej z art. 22 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.),

- § 13 pkt 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 2 pkt 3 w związku z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), dalej jako „ustawa o pracownikach samorządowych” w związku z art. 7 Konstytucji,

- § 14 uchwały, jako niezgodnej z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 15 kwietnia 2020 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 128/XVI/2020 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Miedźnie. W podstawie prawnej ww. uchwały powołano przepisy art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Statut jest zatem podstawą działania gminnej jednostki budżetowej, jaką jest ośrodek pomocy społecznej 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, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rolą rady gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy

i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) Ośrodka Pomocy Społecznej. Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepisy te zawierają upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów normatywnych regulujących wewnętrzną strukturę oraz podział funkcji i zadań wewnątrz gminnych instytucji i urzędów. Postanowienia statutu regulujące podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy.

Natomiast, zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Natomiast, wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. 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).

Tymczasem § 3 uchwały został sformułowany w sposób sprzeczny z powołanymi wyżej przepisami. Rada Gminy ww. przepisem otworzyła katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działalności Ośrodka poprzez użycie sformułowania, że *Ośrodek może realizować zadania wynikające z innych ustaw na podstawie stosownych upoważnień Wójta Gminy Miedźno lub Rady Gminy Miedźno oraz zadania wynikające z rządowych programów pomocy społecznej mających na celu ochronę poziomu życia osób i rodzin.*

Zdaniem organu nadzoru użycie wyżej wskazanych sformułowań, przy jednoczesnym uprzednim enumeratywnym wyliczeniu podstaw działalności Ośrodka, może prowadzić do powiększenia katalogu zadań Ośrodka 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, nie wymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 2 Konstytucji RP 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.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, iż Rada Gminy nie posiada delegacji ustawowej do regulowania kwestii określonej w § 6, § 10 uchwały. Zdaniem organu nadzoru regulacja § 6 i § 10 uchwały nie stanowi materii statutowej. Rada Gminy nie posiada kompetencji do uregulowania kwestii związanych z używaniem pieczęci Ośrodka oraz wydawania przez Kierownika Ośrodka zarządzeń, regulaminów czy instrukcji, przez co ww. przepis jest niezgodny z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji.

Z kolei regulacja § 13 pkt 3 załącznika do uchwały jest również niezgodna z art. 2 pkt 3 w związku z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, dalej jako „ustawa o pracownikach samorządowych” w związku z art. 7 Konstytucji. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych *przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych *czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują kierownik jednostki organizacyjnej - za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki.* Z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że kierownik ośrodka pomocy społecznej wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników ośrodka, jak również że przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych. Tym samym regulacja § 13 pkt 3 uchwały jest zbędna i nie znajduje oparcia w art. 11 ust. 2 ustawy.*

Uregulowania określone w § 14 uchwały stanowią powtórzenie zapisów art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej.

Regulacja § 11 i § 15 uchwały nie stanowi materii statutowej. Rada Gminy nie posiada kompetencji do uregulowania tych kwestii w statucie, przez co ww. przepisy są niezgodne z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. W ocenie organu nadzoru § 11 uchwały jest sprzeczny z art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej. W treści § 11 uchwały Rada wskazała, że: *1. Bezpośredni nadzór nad działalnością ośrodka sprawuje Wójt Gminy Miedźno. 2. Nadzór nad wykonaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej sprawuje Wojewoda Śląski.* Wymaga podkreślenia, iż nadzór nad ośrodkiem pomocy społecznej został już uregulowany w przepisie art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: *Do zadań wojewody należy: nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister*

właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nadto organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem organem kontrolnym działalności gminnej jednostki organizacyjnej (a nie nadzorczym jak to jest ujęte w przedmiotowej uchwale) jest Rada Gminy poprzez komisję rewizyjną.

Podnieść należy, iż przedmiotowa uchwała ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przekroczenie zatem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jest to zasada, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Na marginesie wskazać należy, że w § 2 pkt 3 uchwały powinno zostać użyte sformułowanie "ustawy o samorządzie gminnym".

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 uchwały Nr 128/XVI/2020 Rady Gminy Miedźno z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Miedźnie - w części określonej w *petitum*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**