



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 lipca 2021 r.

Poz. 5087

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.770.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 lipca 2021 r.

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 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/587/21 Rady Miasta Mysłówice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie nadania statutu Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Dom Ewy w Mysłówicach, w części określonej w Rozdziale 3 załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) w zw. z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 z późn. zm.) i art. 6a i 6b ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 czerwca 2021 r. Rada Miasta Mysłówice podjęła uchwałę Nr XL/587/21 w sprawie nadania statutu Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Dom Ewy w Mysłówicach. Przedmiotowy statut stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 6 ust. 1, art. 92 ust. 1 pkt 1, ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 11 ust. 2 oraz art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 180 pkt 2 i pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 czerwca 2021 r.

Rada Miasta Mysłówice w rozdziale 3 załącznika nr 1 do uchwały (statutu) zatytułowanym ZARZĄDZANIE I ORGANIZACJA wskazała, iż:

§ 6. 1. Placówką opiekuńczo-wychowawczą Dom Ewy w Mysłówicach ul. Krakowska 8/6 kieruje Dyrektor Domu im. św. Ojca Pio przy pomocy wyznaczonego wychowawcy - koordynatora.

2. Dyrektor Domu im. św. Ojca Pio działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Mysłówice i ponosi odpowiedzialność za całokształt funkcjonowania Domu.

3. Pracowników Domu Ewy przy ul. Krakowskiej 8/6 zatrudnia i zwalnia Dyrektor Domu im. św. Ojca Pio.

4. Obsługę administracyjną, księgowo-finansową w tym rachunkową i sprawozdawczą oraz organizacyjną i merytoryczną Domu Ewy z siedzibą w Mysłówicach przy ul. Krakowskiej 8/6 zapewnia Dom im. Św. Ojca Pio w Mysłówicach.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Analizując treść przedmiotowego statutu należy jednak wziąć pod uwagę art. 97 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej: *W przypadku zapewnienia wspólnej obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego na podstawie przepisów o samorządzie powiatowym placówką opiekuńczo-wychowawczą może kierować dyrektor*

jednostki obsługującej, która prowadzi wspólną obsługę, przy pomocy wyznaczonego w poszczególnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych wychowawcy.

Z kolei, zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym, Powiat może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

- 1) jednostkom organizacyjnym powiatu zaliczanym do sektora finansów publicznych,
- 2) powiatowym instytucjom kultury,

3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych powiatowym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego

- zwanym dalej "jednostkami obsługiwanymi" (tak art. 6a ustawy)

Z kolei art. 6b ust. 1 ww. ustawy stanowi, że wspólną obsługę mogą prowadzić starostwo powiatowe, inna jednostka organizacyjna powiatu, jednostka organizacyjna związku powiatów albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi". Zgodnie z ust. 2 tego przepisu rada powiatu w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 6a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Należy zatem wskazać, że jednostka obsługująca może wykonywać tylko zadania przekazane tej jednostce na podstawie uchwały rady powiatu, podjętej w oparciu o art. 6b ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. W konsekwencji czego określenie przedmiotu działania w statucie jednostki obsługującej powinno zostać dokonane albo poprzez wymienienie zadań powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi (tylko tych, które zostały równocześnie ujęte w uchwale podjętej na podstawie art. 6b ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym), albo poprzez odwołanie do konkretnej uchwały, podjętej na podstawie art. 6b ustawy, zawierającej zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Treść statutu należy zatem skorelować z treścią uchwały podjętej na podstawie art. 6b ust. 2 ustawy, niedopuszczalne jest określenie zadań jednostki obsługującej jedynie w statucie (jednostki obsługującej i jednostki obsługiwanej).

Tymczasem, z informacji posiadanych przez organ nadzoru (pismo gminy z dnia 21 lipca 2021 r. znak ZS.8120.3.1.2021) wynika, iż wspólna obsługa dla utworzonej, na mocy uchwały Nr XL/586/21 Rady Miasta Mysłowice z dnia 16 czerwca 2021 r., Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej Dom Ewy w Mysłowicach nie została zapewniona na podstawie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym. Brak jest bowiem uchwały Rady Miasta Mysłowice podjętej na podstawie art. 6b ustawy o samorządzie powiatowym. Dokonano jedynie stosownych zapisów w statutach przedmiotowych Placówek.

Rada Miasta Mysłowice powinna podjąć uchwałę na podstawie art. 6b ust. 2 ustawy, w której określi:

1. jednostki obsługujące;
2. jednostki obsługiwane;
3. zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Z kolei treść statutu danej jednostki obsługującej (Domu im. Św. Ojca Pio) jak również statutu jednostki obsługiwanej (Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej Dom Ewy w Mysłowicach) powinna korelować z regulacją podjętą na podstawie art. 6b ustawy o samorządzie powiatowym. Brak uchwały określającej regulację wynikających z art. 6b ust. 2 ustawy uniemożliwia zastosowanie art. 97 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Wobec powyższego, w niniejszej sprawie brak jest możliwości kierowania Placówką Opiekuńczo-Wychowawczą Dom Ewy w Mysłowicach przez Dyrektora Domu im. Św. Ojca Pio, a zatem przepisy rozdziału 3 załącznika nr 1 do uchwały należy uznać za istotnie naruszające prawo tj. art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 97 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i art. 6a i 6b ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie wspomnieć należy, iż na mocy art. 6a ustawy o samorządzie powiatowym Powiat może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną, wobec powyższego w ocenie organu nadzoru brak jest możliwości przekazania obsługi merytorycznej jednostce obsługującej. Zadania merytoryczne nie mieszczą się w regulacji wynikającej z art. 6a ww. ustawy, jako strictly obsługowe. Wobec czego, § 6 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie w jakim odnosi się do przekazania obsługi merytorycznej należy uznać za nieprawidłowy.

Ponadto, wskazać należy, iż kwestia ponoszenia odpowiedzialności przez Dyrektora Placówki nie należy do materii statutowej i nie powinna znaleźć się w statucie jednostki (§ 6 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały).

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), 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. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie wskazać należy, iż z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, iż jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, a zatem możliwe jest unieważnienie uchwały jedynie w części dotyczącej „zarządzania i organizacji” bez wpływu na legalność całego statutu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XL/587/21 Rady Miasta Mysłowice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie nadania statutu Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Dom Ewy w Mysłowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak