DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 sierpnia 2020 r.

Poz. 5897

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
Data: 2020-08-03 11:02:21

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.713.2020
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 lipca 2020 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/265/20 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Jasienicy w części:

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

- § 4, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.)

- § 5 ust. 2, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,

- § 5 ust. 3, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 5 ust. 4, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 100 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej;

- § 6 ust. 1-2, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 2 pkt 3 i art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282);

- § 6 ust. 3-4, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 104 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2020 r. Rada Gminy Jasienica przyjęła uchwałę Nr XVIII/265/20 w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Jasienicy.

Przepisem § 3 ust. 2 uchwały Rada Gminy przewidziała, że: *Ośrodek ponadto realizuje zadania zlecone innymi ustawami, powierzone w ramach zawartych porozumień oraz zadania zlecone przez Radę i Wójta Gminy Jasienica, w tym określone w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Jasienica.*

Przepisem § 5 ust. 2 - 4 uchwały Rada z kolei przewidziała, że: *Wójt Gminy Jasienica nawiązuje, zmienia i rozwiązuje stosunek pracy z Kierownikiem Ośrodka* (ust. 2). *Kierownik działa na podstawie niniejszego statutu oraz w granicach uprawnień, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta Gminy Jasienica* (ust. 3). *Kierownik wydaje decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych na podstawie upoważnień udzielonych przez Wójta Gminy Jasienica i Radę Gminy w Jasienicy* (ust. 4).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w części jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie statutu ośrodka pomocy społecznej stanowi art. 11 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego treścią *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*.

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.

Z art. 11 ust. 2 ustawy wynika, że statut jest 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, 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) ośrodka pomocy społecznej.

Tymczasem Rada Gminy Jasienica w § 3 ust. 2 uchwały przewidziała, że: *Ośrodek ponadto realizuje zadania zlecone innymi ustawami, powierzone w ramach zawartych porozumień oraz zadania zlecone przez Radę i Wójta Gminy Jasienica, w tym określone w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Jasienica*.

Tym samym Rada Gminy stworzyła otwarty katalog zadań ośrodka pomocy społecznej, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nie przewidzianych w uchwale. Takie uregulowanie uchwały powoduje też, że inny organ (podmiot), niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł nałożyć na jednostkę budżetową inne, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania. Tymczasem ustawodawca w art. 11 ust. 2 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 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 oraz podstaw jej działania (w tym przypadku Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej) to jedne z najistotniejszych postanowień statutu. Dlatego też elementy te powinny być określone w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała oraz jakie są jej podstawy działania. Kwestionowane unormowania nie spełniają ww. wymogów.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem także innych przepisów Statutu. W tym również przepisów, które - jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr II SA/ Wr 1179/ 98 – z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sadów Administracyjnych:

w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*.

Wobec powyższych rozważań za istotnie naruszający prawo z powodu modyfikacji uregulowań ustawowych należy uznać przepis § 4 uchwały. Zgodnie z jego treścią: *1. Zadania z zakresu pomocy społecznej Ośrodek realizuje we współdziałaniu i współpracy z instytucjami, sądami, organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi.*

2. Ośrodek przy realizacji zadań współpracuje także z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej i innymi instytucjami spoza terenu Gminy.

Rada regulując powyższe wkroczyła w materię uregulowaną przepisem art. 2 ust. 2 ustawy.

W kontekście powyższego za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 5 ust. 2 uchwały. Zgodnie z jego treścią: *Wójt Gminy Jasienica nawiązuje, zmienia i rozwiązuje stosunek pracy z Kierownikiem Ośrodka.* Odnosząc się do treści tego przepisu uchwały, zauważyć należy, że choć wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ wykonawczy, posiada określone uprawnienia w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych, to są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w gminie. Uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Treść § 5 ust. 4 uchwały jest sprzeczna z art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej. Rada Gminy przepisem tym określiła, że: *Kierownik wydaje decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych na podstawie upoważnień udzielonych przez Wójta Gminy Jasienica i Radę Gminy w Jasienicy (ust. 4).* Natomiast przepis art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej stanowi - Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Zasadniczo w sferze uprawnień wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pozostaje udzielanie bądź możliwość udzielania stosownych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Również Rada Gminy Jasienica na mocy regulacji ustawy o samorządzie gminnym posiada określone kompetencje do udzielania upoważnień kierownikowi do wydawania decyzji administracyjnych. Jak już wyżej podniesiono, 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.

W odniesieniu do wyżej już powoływanego zakazu modyfikowania przepisów ustawowych, zdaniem organu nadzoru, również § 5 ust. 3 uchwały stanowi modyfikację przepisu art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wskazała, że: *Kierownik działa na podstawie niniejszego statutu oraz w granicach uprawnień, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta Gminy Jasienica (ust. 3).* Zagadnienie działania kierownika jednostki organizacyjnej gminy nieposiadającej osobowości prawnej zostało już uregulowane w art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie, z którym - Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta.

Ponadto w ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać uregulowanie § 6 ust. 1-4 uchwały. Zgodnie z jego treścią:

1. *Kierownik wykonuje czynności pracodawcy w stosunku do osób zatrudnionych w Ośrodku.*

2. Pracownicy Ośrodka są pracownikami samorządowymi.

3. Szczegółowe zasady dotyczące praw i obowiązków pracowników, a także zasady wynagradzania, określa ustawa o pracownikach samorządowych, ustawa o pomocy społecznej, przepisy prawa pracy oraz regulamin wynagradzania ustalony przez Kierownika Ośrodka.

4. Szczegółowe zasady dotyczące porządku wewnętrznego określa regulamin pracy ustalony przez Kierownika Ośrodka.

W ocenie organu nadzoru materia uregulowana powyższym przepisem nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dotyczy ona bowiem sfery prawa pracy, a jako taka nie stanowi materii statutowej, czego wymaga przepis delegujący. Ponadto swym zakresem normatywnym wkracza w materię już uregulowaną przepisami prawa, to jest przepisem art. 2 pkt 3 i art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych i przepisami art. 104 Kodeksu pracy. Reasumując, Rada Gminy Jasienica, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy a także wkroczyła w materię uregulowaną ustawą.

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Nr XVIII/265/20 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Jasienicy, we wskazanym zakresie narusza prawo w stopniu istotnym, co czyni stwierdzenie jej nieważności w tej części uzasadnionym 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak