



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.853.2019

Katowice, dnia 23 grudnia 2019 r.

Rada Miejska w Woźnikach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w:

- 1) § 1 ust. 2 i ust. 3 załącznika do 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 ze zm.),
- 2) § 2 pkt 22, § 3 ust. 1, ust. 2 w zakresie wyrazów „oraz innych przepisów prawa, porozumień i uchwał Rady Miejskiej w Woźnikach” i ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 3) § 6 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy,
- 4) § 7 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej,
- 5) § 7 ust. 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej,
- 6) § 7 ust. 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 54 ust. 1 ustawy,
- 7) § 8 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2019 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 113/X/2019 w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy, 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 miejsko-gminny ośrodek pomocy

społecznej i powinien 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.” Powyższe oznacza, iż możliwe jest określenie w statucie innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednakże z uwzględnieniem, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy.

Natomiast 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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 oczekiwali 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.*

W ocenie organu nadzoru, § 1 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej. W treści ww. § 1 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały Rada wskazała, że: *Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Woźnikach podlega Burmistrzowi Woźnik, który sprawuje nadzór nad jego działalnością. W zakresie zadań zleconych nadzór nad działalnością Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach 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 Ośrodek 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 Miejska poprzez komisję rewizyjną.

Treść § 2 pkt 22, § 3 ust. 1, ust. 2 w zakresie wyrazów „oraz innych przepisów prawa, porozumień i uchwał Rady Miejskiej w Woźnikach” i ust. 3 załącznika do uchwały jest sprzeczna

z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W § 2 pkt 22 załącznika do uchwały uregulowano - *Ośrodek działa na podstawie obowiązującego prawa, w oparciu o przepisy: innych, właściwych aktów prawnych*, natomiast w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały określono – *Ośrodek realizuje zadania własne i zlecone w zakresie ustalonym ustawami i aktami wykonawczymi do ustaw, Uchwałami Rady Miejskiej i Zarządzeniami Burmistrza Woźnik*, a w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, że: *Statutowe zadania Ośrodek realizuje w oparciu o obowiązujące przepisy prawa w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, świadczeń rodzinnych, zasiłków dla opiekunów, funduszu alimentacyjnego, pomocy państwa w wychowaniu dzieci, wsparciu kobiet w ciąży i rodzin, karty dużej rodziny, potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej osobom innym niż ubezpieczeni, pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, dodatkach mieszkaniowych i energetycznych oraz innych przepisów prawa, porozumień i uchwał Rady Miejskiej w Woźnikach*. Natomiast w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały wskazano: *Ponadto Ośrodek wykonuje inne zadania wynikające z programów bądź innych ustaw mających na celu ochronę poziomu życia osób i rodzin, po zapewnieniu odpowiednich środków*. Z powyższych regulacji załącznika do uchwały wynika, że Rada utworzyła katalog otwarty aktów prawnych stanowiących podstawę działalności Ośrodka, poprzez wskazanie - *innych, właściwych aktów prawnych* oraz katalog otwarty statutowych działań Ośrodka wskazując, że: *Ośrodek realizuje zadania własne i zlecone w zakresie ustalonym ustawami i aktami wykonawczymi do ustaw, Uchwałami Rady Miejskiej i Zarządzeniami Burmistrza Woźnik oraz Statutowe zadania Ośrodek realizuje w oparciu o (...) oraz innych przepisów prawa, porozumień i uchwał Rady Miejskiej w Woźnikach*, jak również *Ośrodek wykonuje inne zadania wynikające z programów bądź innych ustaw mających na celu ochronę poziomu życia osób i rodzin, po zapewnieniu odpowiednich środków*. Zdaniem organu nadzoru użycie przedmiotowych sformułowań może prowadzić do powiększenia podstaw prawnych działania Ośrodka oraz katalogu przedmiotu działalności Ośrodka w inny sposób niż poprzez zmianę statutu. Takie działanie niewątpliwie uznać należy za wypełniające przesłanki istotnego naruszenia prawa, w tym przypadku 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. Wymaga zasygnalizowania, iż określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej (w tym przypadku Ośrodka Pomocy Społecznej) 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. Należy zatem uznać, iż wszelkie postanowienia statutu nadające otwarty charakter zadaniom wykonywanym przez jednostkę są niedopuszczalne.

Za wykraczający poza ramy delegacji ustawowej wyznaczonej treścią art. 11 ust. 2 ustawy uznać należy regulacje zawarte w treści § 6 ust. 1 załącznika do uchwały, w którym Rada wskazała, że: *W skład Ośrodka wchodzi komórki organizacyjne*. W ocenie organu nadzoru, określenie struktury organizacyjnej Ośrodka (wskazanie, że w strukturze Ośrodka są komórki organizacyjne) należy do wyłącznej kompetencji kierownika jednostki.

Treść § 7 ust. 4 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej. Rada Miejska w § 7 ust. 4 załącznika do uchwały określiła, iż: *Kierownik na podstawie upoważnień Burmistrza Woźnik wydaje samodzielnie decyzje administracyjne w zakresie wykonywania zadań zleconych oraz zadań własnych gminy, w tym o charakterze obowiązkowym*. 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*. 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.

Wyżej wskazane uwagi do § 7 ust. 4 załącznika do uchwały należy analogicznie zastosować do § 7 ust. 5 załącznika do uchwały, który jest sprzeczny z art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej. W treści ww. § 7 ust. 5 załącznika do uchwały uregulowano – *Kierownik Ośrodka działa przy pomocy swoich zastępców i innych pracowników posiadających upoważnienia udzielone przez Burmistrza Woźnik na wniosek kierownika*. Natomiast zagadnienie upoważnień dla pracowników Ośrodka zostało już kompleksowo uregulowane w art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej - *Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej*.

W odniesieniu do wyżej już powoływanego zakazu modyfikowania przepisów ustawowych, zdaniem organu nadzoru, również § 8 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi modyfikację przepisu art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W § 8 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że: *W stosunkach z innymi podmiotami kierownik działa na podstawie pełnomocnictw udzielanych mu przez Burmistrza*. 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*.

Treść § 7 ust. 6 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 54 ust. 1 ustawy. Zgodnie z ww. § 7 ust. 6 załącznika do uchwały – *Kierownik w zakresie finansowym kieruje Ośrodkiem przy pomocy głównego księgowego*. W ocenie organu nadzoru, kwestie dotyczące kierowania Ośrodkiem w zakresie finansowym przez głównego księgowego zostały wyczerpująco uregulowane w art. 54 ust. 1 ustawy zgodnie, z którym: *Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, zwanym dalej "głównym księgowym", jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: 1) prowadzenia rachunkowości jednostki; 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; 3) dokonywania wstępnej kontroli: a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych*. Rada Miejska nie posiada kompetencji do regulowania materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej.

Reasumując, Rada Miejska w Woźnikach, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy.

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).

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 uchwała Nr 113/X/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej 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 zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego