



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 4 lutego 2013 r.

Poz. 771

**WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 443/12**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 25 października 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)  
Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków  
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant

Jolanta Pocijowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 11 października 2012 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Szczytnej  
z dnia 29 marca 2012 r. nr XV/99/12  
w przedmiocie nadania statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Szczytnej

- I. stwierdza nieważność § 10 ust. 1, § 14 i § 5 pkt 11 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała opisana w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Szczytna na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 1 i § 14 uchwały Rady Miejskiej w Szczytnej nr XV/99/12 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Szczytnej.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie:

- § 10 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.) w związku z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458).
- § 14 uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podał, że w § 10 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż „Dyrektor Ośrodka jest pracodawcą w rozumieniu przepisów prawa pracy”.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru wskazał, że pojęcie pracodawcy występuje w art. 3 kp., który stanowi: „Pracodawca jest jednostką organizacyjną, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”. Powołana norma prawna obejmuje szeroki krąg podmiotów, które nawiązują stosunki pracy i występują w nich w charakterze strony zatrudniającej pracowników. Pracodawcami w rozumieniu art. 3 są niewątpliwie jednostki organizacyjne mające osobowość prawną, w szczególności przedsiębiorstwa, spółdzielnie, spółki i inne jednostki, które zostały wpisane do rejestru osób prawnych pod różnymi nazwami (stowarzyszeń, fundacji i inne). Pracodawcami są także jednostki niemające osobowości prawnej, jeżeli zatrudniają pracowników. W konkluzji status pracodawcy w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy ma każda jednostka zatrudniająca pracowników (na podstawie umów o pracę i innych). Według wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1998 r., I PKN 390/98 (OSNAPiUS 1999, z. 23, poz. 744) gminny ośrodek pomocy społecznej jako jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 również wobec kierownika ośrodka, choćby kompetencja do jego zatrudnienia i zwalniania należała do zarządu gminy, a kompetencja do wydawania poleceń dotyczących pracy przysługiwała burmistrzowi (wójtowi).

W relacji z art. 3 Kodeksu pracy pozostaje art. 31 te same ustawy określający zdolność pracodawców do czynności z zakresu prawa pracy, który w § 1 stanowi, iż: „Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba.”

Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych określając podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych stanowi, iż: „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:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- 2) przewodniczący zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego – wobec członków zarządu tego związku;
- 3) wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;
- 4) kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1–3 jednostki.”

W świetle przedstawionych założeń zapis zawarty w § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały okazuje się modyfikacją normy prawnej wyrażonej w Kodeksie pracy, która *expressis verbis* określa podmioty pełniące funkcje pracodawców. Rada Miejska Szczytnej zapisem § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały przypisała Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Szczytnej funkcję pracodawcy natomiast w świetle art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych w tej konkretnej sytuacji Dyrektor OPS w Szczytnej jest kompetentny jedynie do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za omawianą jednostką organizacyjną gminy. Czynnościami z zakresu prawa pracy będą zarówno oświadczenia woli (oświadczenie o zawarciu umowy o pracę, wypowiedzenie stosunku pracy), jak też tzw. działania prawne, czyli wszelkie działania niebędące oświadczeniami woli w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz mające doniosłość prawną, tzn. wywołujące jakiś skutek prawny, przykładowo: udzielenie i odwołanie z urlopu, wystawienie świadectwa pracy, przeniesienie pracownika do innej pracy, zastosowanie wobec pracownika kary za nieprzestrzeganie ustalonego porządku, regulaminu pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych.

Wobec powyższego Rada Miejska zacytowaną regulacją istotnie zmodyfikowała przepisy powszechnie obowiązujące, co stanowi istotne naruszenie prawa. Pogląd ten wyrażono w orzecznictwie, gdzie stwierdzono m.in.: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez

gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego” – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003, II SA/Wr 2572/02.

Dalej organ nadzoru przywołał § 14 uchwały, którym postanowiono, że „W sprawach nie uregulowanych niniejszym Statutem zastosowanie mają powszechnie obowiązujące przepisy”. Wskazał, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych w świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu § 14 załącznika do przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe.

W ramach sygnalizacji, organ nadzoru wskazał na zapis § 5 pkt 11 uchwały, w którym Rada Miejska w Szczytnej postanowiła, że „Ośrodek realizuje zadania określone przez wynikające z rozeznaczonych potrzeb gminy.”

Ośrodek pomocy społecznej jako instytucja gminna działa w oparciu o przepisy prawa, a jak stanowi art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, przypisanie ośrodkowi pomocy społecznej zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy powinno nastąpić poprzez każdorazowe ujęcie ich w statucie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Szczytnej uznała skargę za zasadną.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

Podstawą stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego a do aktów tego rodzaju należy zaliczyć uchwały nadające statut ośrodkowi pomocy społecznej jest istotne naruszenie prawa (art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Istotne naruszenie prawa nie zostało zdefiniowane w przepisach wymienionej ustawy ale w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa o jakim mowa w powołanym wyżej przepisie są takie naruszenia prawa jak i podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały.

Uchwała wcześniej omówiona w § 10 ust. 1 postanowiła, że „Dyrektor Ośrodka jest pracodawcą w rozumieniu prawa pracy”, nie wyjaśniając pojęcia pracodawca natomiast w systemie prawa jest ono definiowane następująco „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników” (art. 3 kp.).

W orzecznictwie sądowym gminny ośrodek pomocy społecznej jest uznawany przy tym za pracodawcę wobec kierownika ośrodka pomocy społecznej, choćby kompetencja do jego zatrudniania i zwalniania należała do zarządu gminy a kompetencja do wydawania poleceń dotyczących pracy przysługiwała burmistrzowi, wójtowi (wyrok SN z dnia 20 października 1998 r., I PKN 390/98, OSNAP i US 1999, nr 23, poz. 744).

W art. 3<sup>1</sup> kp. zaś ustawodawca sprecyzował kto za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną (a taką jest niechybnie – gminny ośrodek pomocy społecznej – uwaga Sądu) dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pomocy wskazując, że osobą jest osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna osoba wyznaczona w tym celu. W przepisie art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych

(Dz. U. Nr 223, poz. 1458), który konkretyzuje tę kwestię na gruncie samorządu gminnego, czynności te natomiast zostały przyporządkowane następująco:

- 1) wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wobec z-cy wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierownikowi;
- 2) przewodniczącemu zgromadzenia związku jednostek samorządu terytorialnego – wobec członków zarządu tego związku;
- 3) wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście, marszałkowi województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2;
- 4) kierownikowi jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1–3 jednostki”.

W świetle przepisów art. 3 i art. 31 kp. w powyższym przypadku pracodawcą jest zatem gminny ośrodek pomocy społecznej a kierujący nim spełnia tylko czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za ten ośrodek. Odstąpienie od tej konstrukcji prawnej, uregulowanie tej sprawy odmiennie, niż to czynią przepisy art. 3 kp. art. 31 kp. a także art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych, uznane być musi za istotne naruszenie prawa wiodące do stwierdzenia nieważności takiego rozwiązania prawnego.

Podobną wadą dotknięte jest także postanowienie § 14 w brzmieniu „W sprawach nie uregulowanych niniejszym Statutem zastosowanie mają powszechnie obowiązujące przepisy”.

W unormowaniu tym organ nadzoru upatruje zasadnie naruszenie hierarchii źródeł prawa określonej w art. 87 Konstytucji. Według tego przepisu źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Wprawdzie odejścia od tak zbudowanej hierarchii nie dokonano tu w sposób oczywisty przekreślając niejako tę konstytucyjną zasadę ale nawet pobieżna analiza § 14 uchwały musi skłaniać do wniosku, że to nie „powszechnie obowiązujące przepisy prawa” stać będą przed aktem tego rodzaju jak statut gminnego ośrodka pomocy społecznej, ale uzupełniać go wypełniając w ten sposób swoistą lukę, na wypadek gdy określona kwestia nie zostanie uregulowana w statucie. Trzeba więc w zupełności podzielić stanowisko skarżącego, że przepis uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie może wskazywać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed powszechnie obowiązującego prawa. Można przyjąć – biorąc pod uwagę konstrukcję § 14 uchwały, że przepisy te miałyby ewentualnie (uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwałodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nie przystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia a nie odsyłania do przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Wreszcie Sąd biorąc pod uwagę, że w myśl art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej ppsa; nie jest związany granicami skargi stwierdził nieważność § 5 pkt 11 statutu, który to przepis stanowił, że ośrodek realizuje zadania określone: przez zadania wynikające z rozeznaczonych potrzeb gminy. W skardze w tym zakresie dostrzega się jedynie podstawy do sygnalizacji tym niemniej Sąd uznał, że w tej części uchwała jest dotknięta istotnym naruszeniem prawa. Nie trzeba bowiem złożonej analizy tego uregulowania by stwierdzić, że Rada Miasta posłużyła się tu błędem wyrażenia „nieznane przez nieznane”.

W przepisie § 6 Zasad techniki prawodawczej zostało zawarte wskazanie, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis ten zamieszczono w rozdziale poświęconym przepisom ogólnym, wyjętym przed nawias wszystkich regulacji zawartych w „Zasadach”, zatem, mimo użycia słowa „ustawa” określony tu nakaz dokładności i zrozumiałości aktu normatywnego można w zupełności odnieść i do aktów prawa miejscowego. Tym bardziej, że art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) stanowi, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowych należy: podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy (...). Nie ulega wobec tego wątpliwości, że te „inne zadania z zakresu pomocy społecznej” powinny zostać najpierw „rozeznane”, a następnie dokładnie skatalogowane i znaleźć ujęcie w uchwale.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 147 § 1 ppsa należało orzec jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie w pkt II znajduje podstawę w art. 152 ppsa.

Koszty postępowania zasądzone zgodnie z art. 200 ppsa.