



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 listopada 2019 r.

Poz. 7342

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.737.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach Nr XIII/151/2019 z dnia 25 września 2019 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pomocy społecznej o nazwie Środowiskowy Dom Samopomocy w Tarnowskich Górach i nadania jednostce Statutu, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019r. poz. 869 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1523 ze zm.).

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2019 roku Rada Miejska w Tarnowskich Górach podjęła uchwałę Nr XIII/151/2019 w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pomocy społecznej o nazwie Środowiskowy Dom Samopomocy w Tarnowskich Górach i nadania jednostce Statutu. Statut stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 51, art. 51a - 51c ustawy o pomocy społecznej. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2019 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Przede wszystkim wskazać należy, że przedmiotową uchwałą, Rada Miejska w Tarnowskich Górach utworzyła jednostkę organizacyjną pomocy społecznej o nazwie Środowiskowy Dom Samopomocy w Tarnowskich Górach oraz nadała tej jednostce statut (stanowiący załącznik nr 1 do uchwały). W § 6 uchwały Rada postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, uchwała w sprawie utworzenia jednostki budżetowej, podjęta m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 51, art. 51a - 51c ustawy o pomocy społecznej – nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie zawiera ona bowiem cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do tej kategorii aktów. Nie rozstrzyga ona o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 cyt. ustawy). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w sprawie. Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach nie posiada cech aktu generalnego i abstrakcyjnego, co skutkuje brakiem zasadności jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że uchwała o utworzeniu, likwidacji, czy przekształceniu jednostki budżetowej czy też zakładu budżetowego jest indywidualnym aktem organizacyjnym (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05, wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1628/09, wyroki NSA z 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 333/05 oraz z 7 grudnia 2005 r., II OSK 332/05, wyroki NSA: z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07 oraz z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 2058/09 oraz WSA: w Opolu sygn. akt II SA/Op 58/09 z 21 kwietnia 2009 r.; II SA/Op 324/11 z 13 września 2011 r.; w Gliwicach sygn. akt IV SA/Gl 888/07, publikowane w CBOSA).

Wobec braku podstaw do zastosowania w przedmiotowej uchwale trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 13 ustawy. Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać również należy, iż analiza przepisów uchwały doprowadziła do wniosku, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z wymieszaniem dwóch różnych materii, co stanowi istotne naruszenie prawa. Akt o utworzeniu jednostki budżetowej – jak wyżej już wykazano - jest aktem wewnętrznym, natomiast statut nadany tej jednostce - który stanowi załącznik nr 1 do uchwały - należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru, przemieszanie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł bowiem, że „*przemieszanie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji*” (wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016r., sygn. akt I OSK 2742/15, CBOSA).

Konkludując więc - już sam fakt, iż uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych powoduje, że należy stwierdzić nieważność uchwały w całości. Brak bowiem reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie takiego aktu, jak i nieprawidłowe jej określenie skutkuje nieważnością całego aktu (podobnie NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1113/98, OwSS 2001, nr 1, poz. 16).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na inne uchybienia w przedmiotowej uchwale, a to niezgodność:

- 1) § 2 załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów „a w szczególności”, oraz § 2 pkt 11 załącznika do uchwały,
- 2) § 5 załącznika nr 1 do uchwały,
- 3) § 11 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie wyrazów „w szczególności”,

- z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, 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”.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Z kolei z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika, że *jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe*. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy stanowi, że *tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd*.

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 wykroczyć poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens*. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że *powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

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 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.

Tymczasem Rada Miejska w Tarnowskich Górach w § 2 załącznika nr 1 do uchwały wskazała, że *„Dom działa na podstawie przepisów prawa, a w szczególności:*

- 1. ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz. U. z 2018 r, poz. 1878 z późn. zm.),*
- 2. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2019 r, poz. 1507 z późn. zm.),*
- 3. Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 09 grudnia 2010 r w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2010 r, Nr 238, poz. 1586 z późn. zm.),*
- 4. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r, poz. 506 z późn. zm),*

5. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r, poz. 869 z późn. zm),
6. ustawy z dnia 29 września 1994 r o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2019 r, poz. 351 z późn. zm.),
7. ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r, poz. 1282),
8. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. z 2018 r, poz. 1986 z późn. zm.),
9. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r, poz. 2096),
10. niniejszego Statutu,
11. **innych aktów prawnych.**”

Tym samym Rada Miejska w Tarnowskich Górach otworzyła katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działania Środowiskowego Domu Samopomocy oraz zadań, które ten Ośrodek realizuje. W ocenie organu nadzoru użycie wyżej wskazanych sformułowań, przy jednoczesnym uprzednim enumeratywnym wyliczeniu podstaw działalności Domu oraz zadań przez ten Dom realizowanych, może prowadzić do powiększenia katalogu zadań Domu 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, niewymienionych 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 (w tym przypadku Środowiskowego Domu Samopomocy) 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. Unormowania zawarte w § 2 oraz § 2 pkt 11 załącznika nr 1 do uchwały nie spełniają ww. wymogów.

W tym kontekście, za niezgodną z prawem uznać również należy regulację zawartą w § 11 załącznika nr 1 do uchwały, którym to Rada Miejska określiła obowiązki Dyrektora Domu, posługując się przy tym zwrotem „w szczególności”.

Do obowiązków Dyrektora Domu należy, w szczególności:

- organizacja pracy Domu,
- sporządzanie planów pracy i nadzór nad ich realizacją,
- kierowanie bieżącymi sprawami Domu,
- czuwanie nad prawidłową gospodarką środkami finansowymi Domu,
- wydawanie wewnętrznych aktów normatywnych,
- wykonanie innych zadań zleconych przez Burmistrza.”

Zaznaczyć raz jeszcze należy, iż stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu prowadzi do wniosku, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku oznacza to, iż zawarte w § 11 załącznika nr 1 do uchwały obowiązki Dyrektora Domu, nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami (właśnie ze względu na użycie zwrotu „w szczególności”).

Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że określenie przez Radę w Statucie Domu obowiązków Dyrektora w postaci otwartego katalogu, może prowadzić do sytuacji w której organ wykonujący, stosujący przedmiotową uchwałę dokona modyfikacji tego zakresu poprzez rozszerzenie jego katalogu. W rezultacie czego kwestionowane zapisy stanowiłyby de facto domniemane przekazanie kompetencji w zakresie ustalenia obowiązków Dyrektora Domu innemu bliżej nieokreślonemu organowi wykonującemu uchwałę, do czego Rada nie została upoważniona.

Organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony do wydania uchwały wykonawczej względem ustawy, w tym przypadku statutu Środowiskowego Domu Samopomocy, którego integralnym i niezbędnym

elementem jest określenie przedmiotu działalności (a obowiązki Dyrektora Domu związane są przecież z przedmiotem działalności tego Ośrodka), nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi, gdyż naruszałoby to konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji (tak też WSA w Lublinie w wyroku z dnia 28 października 2010 r. - sygn. akt III SA/Lu 354/10, CBOSA).

Z kolei regulacja § 5 załącznika nr 1 do uchwały nie należy do materii statutowej określonej przepisem art. 11 ust. 2 ustawy. Zdaniem organu nadzoru przepis Statutu, określający wzór pieczęci używanej przez Dom posiada wyłącznie walor informacyjny, a to należy potraktować jako sprzeczne z prawem. Statut jednostki powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009r., sygn. akt IV SA/GL 765/09, publ. CBOSA).

Za niezgodny z prawem organ nadzoru wskazuje również zapis § 3 uchwały, w brzmieniu: „*Pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Tarnowskich Górach zatrudnieni w Dziennym Domu Pomocy dla Osób Niepełnosprawnych stają się pracownikami jednostki budżetowej o nazwie Środowiskowy Dom Samopomocy na podstawie art. 231 Kodeksu Pracy*”. W ocenie organu nadzoru przywołana regulacja uchwały jest nieprawidłowa, bowiem Rada Miejska nie ma prawnego umocowania do nakładania, w drodze aktu prawa miejscowego, obowiązku przejścia pracowników w trybie art. 23¹ Kodeksu Pracy. Rada Miejska nie jest także pracodawcą dla tych pracowników. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji umożliwiających decydowanie w kwestiach związanych z realizacją uprawnień pracodawcy, dlatego też Rada Miejska w Tarnowskich Górach nie jest właściwa do przyjęcia zawartych w § 3 przedmiotowej uchwały regulacji.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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