DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 grudnia 2019 r.

Poz. 8106

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
Data: 2019-12-02 12:02:53

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.785.2019
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/131/2019 Rady Miasta Radzionków z dnia 24 października 2019 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Radzionkowie dalej jako „uchwała", w całości, 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.

Uzasadnienie

W dniu 24 października 2019 roku Rada Miasta Radzionków podjęła uchwałę Nr XII/131/2019 w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Radzionkowie. Statut stanowi załącznik do uchwały. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11 ust. 2 ustawy oraz art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2019 roku.

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 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.

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 Ośrodek Zamiejscowy 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 Miasta Radzionków, w § 2 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały wskazała, że *Podstawowym przedmiotem działalności są zadania: wynikające z ustawy o pomocy społecznej, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy Kodeks pracy oraz ustawy o pracownikach samorządowych*.

W ocenie organu nadzoru takie określenie przedmiotu działalności Ośrodka nie wypełnia delegacji ustawowej art. 11 ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, oraz nie powinny budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej (w tym przypadku Gminnego 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. Zdaniem organu nadzoru regulacja § 2 ust. 2 pkt 1 Statutu nie spełnia ww. wymogów. Trudno bowiem uznać, aby podstawowym przedmiotem działania OPS były zadania wynikające z kodeksu pracy czy z kodeksu postępowania administracyjnego – a tak postanowiła Rada regulacją § 2 ust. 2 pkt 1 Statutu Ośrodka. Owszem, Ośrodek działa w oparciu o przepisy wynikające z tych aktów, jednak podstawę działalności Ośrodka stanowią przepisy o pomocy społecznej i na ich podstawie Rada powinna określić przedmiot działalności Ośrodka Pomocy Społecznej.

Reasumując - wprowadzanie nieprecyzyjnych, zbyt ogólnikowych zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ze wspomnianej wyżej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Zalasiński "Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa" - Przegląd Legislacyjny, Rok XIII, Nr 3 (55)/2006).

Jak wskazał w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, CBOSA) *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły*.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż zakwestionowanie uchwały tylko i wyłącznie w części dotyczącej zapisów § 2 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały sprawi, iż z pozostawionego w obrocie prawnym statutu OPS wynikać będzie, iż nie zajmuje się on sprawami prowadzonymi w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej, dlatego też unieważnienie przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Następnie, zdaniem organu nadzoru, regulacja przyjęta w § 3 ust. 5 załącznika do uchwały nie znajduje oparcia w przepisie art. 11 ust. 2 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), dalej jako „ustawa o pracownikach samorządowych" *przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych*. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych *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 kierownik jednostki organizacyjnej - za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki*. Z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że kierownik ośrodka pomocy społecznej wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników ośrodka, jak również że przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych. Tym samym określenie § 3 ust. 5 załącznika do uchwały, że *Dyrektor jest przełożonym wszystkich pracowników ośrodka i wykonuje wobec nich wszystkie czynności z zakresu prawa pracy* stanowi nieuprawnione powtórzenie ustawowe i jest zbędne.

Rada nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (wyrok NSA z 14 października 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, CBOSA). Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów. w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Na marginesie, organ nadzoru zauważa ponadto, że postanowieniem § 2 uchwały, w brzmieniu:

Tracą moc: 1) Uchwała Nr XV/119/2011 Rady Miasta Radzionków dnia 24 listopada 2011 roku w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzionkowie. 2) Uchwała Nr XXX/289/2013 Rady Miasta Radzionków z dnia 28 marca 2013 roku w sprawie zmiany uchwały nr XV/119/2011 Rady Miasta Radzionków z dnia 24 listopada 2011 roku w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzionkowie. Rada Miasta Radzionków pozbawiła mocy obowiązującej uchwał, które zostały podjęte jako uchwały zwykłe (tzn. nie jako akty prawa miejscowego) i nie zostały opublikowane w Dzienniku Województwa Śląskiego (http://www.bip.radzionkow.pl/?a=9837 , http://www.bip.radzionkow.pl/?a=12371).

Organ jednostki samorządu terytorialnego posiadający kompetencję do wydania określonego aktu, może go oczywiście zmienić czy uchylić. Jednakże powyższa zmiana lub uchylenie, powinna nastąpić w takim samym trybie, w jakim nastąpiło podjęcie pierwotnego aktu, mając również na uwadze charakter norm prawnych danej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XII/131/2019 Rady Miasta Radzionków z dnia 24 października 2019 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Radzionkowie 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