



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 czerwca 2024 r.

Poz. 4173

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.439.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 530/LIV/2024 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach, w części określonej w:

1) § 2 Załącznika Nr 1 do uchwały – jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako: *ustawa* w związku z art. 2 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2) § 7 ust. 2 i 3, § 8 ust. 2 i 3 oraz § 9 Załącznika Nr 1 do uchwały – jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Woźnikach podjęła uchwałę Nr 530/LIV/2024 w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka pomocy Społecznej w Woźnikach. Statut Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach, stanowi – zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały – załącznik Nr 1 do uchwały (mylnie nazwany w załączniku jako Załącznik do uchwały).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2024 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 oczekiwania 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 przepisem § 5 załącznika Nr 1 do uchwały, Rada postanowiła, że:

*Ośrodek działa na podstawie obowiązującego prawa, w oparciu o przepisy:*

- 1) *uchwały Nr III/15/90 Gminy i Miasta Woźniki z dnia 3 lipca 1990 roku w sprawie utworzenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach,*
- 2) *ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej,*
- 3) *ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,*
- 4) *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,*
- 5) *ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych,*
- 6) *ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych,*
- 7) *ustawy z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,*
- 8) *ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów,*
- 9) *ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci,*
- 10) *ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny,*
- 11) *ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy domowej,*
- 12) *ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,*
- 13) *ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,*
- 14) *ustawy z dnia 4 listopada 2016 roku o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”,*
- 15) *ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty,*
- 16) *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,*
- 17) *ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych,*
- 18) *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych,*
- 19) *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne,*
- 20) *ustawy z dnia 12 marca 2022 o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,*
- 21) *ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym,*
- 22) *ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym,*
- 23) *ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw,*

24) ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych,

25) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 rok w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”,

26) niniejszego statutu.

Wskazaniem wyżej przepisem Rada wprowadziła zamknięty katalog aktów prawnych, na podstawie których ma funkcjonować Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Woźnikach.

W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa, ponieważ skutkuje tym, że na etapie uchwalania uchwały mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje jednostka pomocy społecznej. Takim przykładem jest pominięcie np. Kodeksu cywilnego lub Kodeksu pracy w tym wykazie. Tym samym sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Skutkuje to bowiem tym, że § 2 Statutu zawęził stosowanie aktów prawnych tylko do objętego tym przepisem katalogu, mimo że sam przepis statutu będącego aktem prawa miejscowego nie może derogować lub ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących.

Ponadto przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że rada gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy (por. analogicznie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezgodne z prawem należy uznać również przepisy:

- § 7 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym: *Kierownika Ośrodka zatrudnia i zwalnia Burmistrz Woźnik,*

- § 7 ust. 3 Statutu, zgodnie z którym *Uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierownika Ośrodka wykonuje Burmistrz Woźnik,*

- § 8 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym *Ośrodek jest pracodawcą w rozumieniu Kodeksu pracy w stosunku do zatrudnionych w nim pracowników,*

- § 8 ust. 3 Statutu, zgodnie z którym *Kierownik w imieniu Ośrodka dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników Ośrodka,*

- § 9 Statutu zgodnie z którym, *Wymagania kwalifikacyjne i zasady wynagradzania pracowników Ośrodka określają odrębne przepisy.*

Regulacje te nie stanowią materii statutowej, bowiem dotyczą sfery prawa pracy. Co więcej modyfikują one lub powtarzają regulacje ustaw powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy 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 1 i 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 wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników

gminnych jednostek organizacyjnych (art. 7 pkt 1) oraz kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki (pkt 4). Z kolei z art. 30 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z wyżej powołanych regulacji wynika, kto jest pracodawcą Kierownika jednostki, kto go zatrudnia i kto wykonuje w stosunku do niego czynności z zakresu prawa pracy oraz kto jest pracodawcą pracowników jednostki budżetowej. Tym samym wymieniona wyżej regulacja Statutu jest zbędna i niezgodna z prawem.

Reasumując, Rada Miejska w Woźnikach, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy, a także wkroczyła w materię uregulowaną ustawą.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 530/LIV/2024 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**