



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 7 lutego 2023 r.

Poz. 839

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.75.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), stwierdzam nieważność uchwały Nr LXIV/473/2022 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Gołdapi.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 10 stycznia 2023 r., Rada Miejska w Gołdapi, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 z późn.zm.), dokonała zmiany uchwały Nr XXVII/180/2016 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Gołdapi.

W tym zakresie, w treści § 1 uchwały zmieniającej, Rada postanowiła, że w uchwale Nr XXVII/180/2016 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Gołdapi, wprowadza się następującą zmianę: w § 6 dodaje się pkt 22 w brzmieniu: „22) realizacja innych zadań określonych jako zadanie Ośrodka wynikające z ustaw, uchwał Rady Miejskiej w Gołdapi oraz zarządzeń Burmistrza Gołdapi oraz programów i projektów”.

Analizując treść uchwały zmienianej, stwierdzić należy, iż składa się ona z trzech paragrafów oraz załącznika, podzielonego na rozdziały, zbudowanego z siedemnastu paragrafów.

Porównanie treści uchwały Nr XXVII/180/2016 i uchwały zmieniającej, prowadzi do ustalenia, że w uchwale zmienianej brak jest jednostek redakcyjnych, które modyfikować miała uchwała zmieniająca.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł, wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. zasadę prawidłowej legislacji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, 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 art. 2 Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Ogólne wymogi, formułowane w drodze wykładni zasad konstytucyjnych, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Zawarty w załączniku do tego rozporządzenia, w Dziale I - Projekt ustawy, Rozdziale 1 – Przepisy ogólne, przepis § 6 stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje

prawodawcy. Zgodnie z przepisem § 143 załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zatem reguła opisana w § 6 załącznika do rozporządzenia, tj. wymóg zrozumiałego formułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego jej zredagowania do tekstu prawnego, ma zastosowanie do także do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego.

Oceniając treść uchwały zmieniającej z punktu widzenia przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, należy stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowiących norm prawnych, gdyż uchwała zmieniająca, dokonuje zmiany postanowień przepisów, których w treści uchwały zmienianej brak.

W ocenie organu nadzoru stwierdzone naruszenie prawa jest istotne. Nie mogą bowiem być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym takie elementarne błędy w procesie stanowienia norm prawa, jak oczywisty brak prawidłowych powiązań pomiędzy jednostkami redakcyjnymi aktu zmieniającego oraz aktu nowelizowanego. Takie postępowanie organów władzy publicznej, w sposób oczywisty wprowadza w błąd adresatów norm, uniemożliwiając im ustalenie treści przepisów prawa, a także zrekonstruowanie intencji organu stanowiącego gminy.

Niezależnie od powyższego, zdaniem organu nadzoru, także merytoryczna treść uchwały zmieniającej, nie może być zaakceptowana na gruncie obowiązujących zasad i przepisów systemu prawa. Określenia zadania ośrodka pomocy społecznej, w ten sposób, że ośrodek miałby realizować „inne zadania określone jako zadania Ośrodka wynikające z ustaw, uchwał Rady Miejskiej w Gołdapi oraz zarządzeń Burmistrza Gołdapi oraz programów i projektów”, oznacza wprowadzenie w statucie otwartego, nieokreślonego katalogu zadań ośrodka pomocy społecznej. W konsekwencji, jednostka ta mogłaby wykonywać zadania nieprzewidziane w jej statucie. Takie uregulowanie uchwały powoduje też, że inny organ (podmiot), niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł nałożyć na jednostkę budżetową nieprzewidziane statutem zadania.

Tymczasem ustawodawca w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych 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 o finansach publicznych.

Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej oraz podstaw jej działania to jedno z najistotniejszych postanowień statutu. Elementy te powinny być określone w sposób precyzyjny, tak, aby nie zachodziły żadne wątpliwości co do tego, jakie zadania dana jednostka będzie wykonywała oraz jakie są jej podstawy działania.

Wprowadzona regulacja nie spełnia powyższych wymogów.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki