



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 16 października 2017 r.

Poz. 5526

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.575.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 października 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 171/XXII/2017 Rady Gminy Irządze z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Irządzech, w całości, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Irządze nadała statut Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały. W podstawie prawnej wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 110 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 września 2017 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż Rada Gminy Irządze regulacjami przyjętymi w uchwale istotnie naruszyła prawo.

Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. 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 nie określiła w załączniku do uchwały siedziby Ośrodka zgodnie z wymogami art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Organ nadzoru sygnalizuje, iż jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto uchwała zawiera inne nieprawidłowości.

Rada Gminy Irządze w § 1 załącznika do uchwały określiła podstawy prawne działania Ośrodka Pomocy Społecznej. Jednakże w § 1 pkt 17 i pkt 18 zał. do uchwały Rada otworzyła katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działalności Ośrodka poprzez użycie sformułowania: „*innych ustaw nakładających wykonanie zadań na Gminę*” oraz „*stosownych uchwał Rady Gminy Irządze*.” Zastrzeżenie powyższe dotyczy również § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, który stanowi o realizacji „*innych zadań w obszarze pomocy społecznej*.” Zdaniem organu nadzoru użycie przedmiotowych sformułowań, przy jednoczesnym uprzednim enumeratywnym wyliczeniu podstaw działalności Ośrodka, może prowadzić do powiększenia katalogu zadań

Ośrodka w inny sposób niż poprzez zmianę statutu. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP 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. Trudno natomiast uznać, aby postanowienia zawarte w § 1 pkt 17 i pkt 18 oraz w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały dopuszczające możliwość realizacji przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Irządzach innych, nieprzewidzianych w statucie zadań były jasne i przejrzyste.

Ponadto przepisy § 4 ust. 1 - 3 załącznika do uchwały stanowią modyfikację odpowiednio przepisów art. 2 ust.1 oraz art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 z późn. zm.), co stanowi istotne naruszenie prawa. Rada natomiast nie ma kompetencji do stanowienia w materii już uregulowanej ustawą. Wskazania wymaga, iż rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i 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 (*por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (*por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA WR 300/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 5 ust. 2 załącznika do uchwały z uwagi na jego niejasność i nieprecyzyjność. Rada w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały wskazała, że: "Ośrodek realizuje zadania wynikające z następujących ustaw:", po czym w pkt 1 do 8 wymieniła postępowania prowadzone przez Ośrodek. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta nie spełnia wymogów przyzwoitej legislacji, a w konsekwencji podważa zaufanie obywateli do organów państwa, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, skoro zgodnie § 7 ust. 6 załącznika do uchwały Środowiskowy Dom Samopomocy znajduje się w strukturach organizacyjnych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Irządzach i nie stanowi samodzielnej jednostki organizacyjnej, to jego kierownik nie może być pracodawcą dla pracowników zatrudnionych w Środowiskowym Domu Samopomocy (§ 7 ust. 9 zał. do uchwały). Zgodnie z dyspozycją art. 2 pkt 3 w związku z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. 2016 r. poz. 902 z późn. zm.), czynności z zakresu prawa pracy za gminne jednostki budżetowe wykonuje kierownik tej jednostki. Innymi słowy, kierownik (dyrektor) ośrodka pomocy społecznej jest pracodawcą samorządowym dla pracowników zatrudnionych w ośrodku.

Z kolei § 7 ust. 8 załącznika do uchwały stanowi, że "Kierownika Środowiskowego Domu Samopomocy zatrudnia i zwalnia Dyrektor Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Irządzach," co jednoznacznie wskazuje na jego podległość Dyrektorowi.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, przepisy § 7 ust. 3, ust. 5, ust. 11, ust. 12 ust. 13 oraz § 9 ust. 3 – 10 załącznika do uchwały nie stanowią materii statutowej. Rada Gminy nie posiada kompetencji do uregulowania tych kwestii, gdyż dotyczą odpowiednio wewnętrznej organizacji Ośrodka oraz powtarzają przepisy ustawy o finansach publicznych.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała uchwały Nr 171/XXII/2017 Rady Gminy Irządze z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Irządzech, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**

**Otrzymują:**

1. Rada Gminy Irządze,
2. a/a.