



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 września 2022 r.

Poz. 5638

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.752.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/272/2022 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVI/106/2020 Rady Gminy Ciasna z dnia 11 marca 2020 roku w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Ciasnej, w części określonej w § 1 pkt 3 uchwały, który dodaje pkt 20 w § 2 załącznika do uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lipca 2022 r. Rada Gminy Ciasna przyjęła uchwałę Nr XLVI/272/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XVI/106/2020 Rady Gminy Ciasna z dnia 11 marca 2020 roku w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Ciasnej.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż: w załączniku do uchwały Nr XVI/106/2020 Rady Gminy Ciasna z dnia 11 marca 2020 roku w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Ciasnej wprowadza się następujące zmiany:

1) dopisuje się w § 2 pkt 18 w brzmieniu:

„ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o dodatku osłonowym (j.t. Dz. U. z 2022, poz. 1)”;

2) dopisuje się w § 2 pkt 19 w brzmieniu:

„ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku prawo ochrony środowiska (j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 z późn. zm.)”;

3) Dopisuje się w § 2 pkt 20 w brzmieniu:

„inne zadania określone i nałożone odrębnymi przepisami prawa”;

4) dopisuje się w § 4 pkt 14 w brzmieniu:

„prowadzenie postępowania oraz przygotowanie projektów zaświadczeń o dochodach do programu "Czyste powietrze" ””;

5) dopisuje się w § 4 pkt 15 w brzmieniu:

„ustalenie prawa do dodatku osłonowego, przekazywanie informacji o przyznaniu dodatku osłonowego oraz wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu dodatku osłonowego”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 110 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 ust. 14, ust. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o dodatku osłonowym w związku z art. 411 ust. 10r ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 sierpnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Przepisem § 1 pkt 3 uchwały Rada Gminy dodała pkt 20 w § 2 załącznika do uchwały pierwotnej. Zatem przepis § 2 pkt 20 załącznika do uchwały stanowi, iż: *Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ciasnej działa na podstawie: inne zadania określone i nałożone odrębnymi przepisami prawa.*

Rada w treści § 2 załącznika do uchwały dotyczącego podstaw prawnych działania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ciasnej wskazała zadania ośrodka i to w dodatku w formie niedookreślonej. Działanie Rady spowodowało, iż § 2 pkt 20 załącznika do uchwały będącej aktem prawa miejscowego pod względem językowym jest nieprawidłowy, a przez to nielogiczny, niejasny.

Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji RP: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) również podniósł, że *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.*

Jednocześnie wskazania wymaga, iż powyższą regulację (nawet gdyby została dodana do przepisów statutu dotyczących zakresu zadań ośrodka) należałoby uznać za nieprawidłową ze względu na brak precyzyjności i konkretności.

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż zgodnie z przepisem art. 11 ust. 2 ustawy – *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.* Statut jest zatem 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, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy.

Dodatkowo, z przepisu art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wynika, że: *Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych.*

Organ nadzoru zauważa, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Akty prawa miejscowego powinny być stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizować delegację ustawową, a regulacje w nich zawarte powinny być jasne, czytelne, przejrzyste i zgodne

z zasadami poprawnego prawotwórstwa, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: 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.

W ocenie organu nadzoru, treść § 1 pkt 3 uchwały, który dodaje pkt 20 w § 2 załącznika do uchwały w brzmieniu: *inne zadania określone i nałożone odrębnymi przepisami prawa należy uznać za sprzeczny* z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Wymaga wskazania, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy był obowiązany do określenia w statucie jednostki budżetowej (tu: gminny ośrodek pomocy społecznej), m.in. przedmiotu działalności tej jednostki. Rady Gminy powinna zatem w sposób precyzyjny określać zadania ośrodka pomocy społecznej – przedmiot działalności, jakie ośrodek będzie realizować. Określenie przedmiotu działalności ośrodka pomocy społecznej poprzez wskazanie: *inne zadania określone i nałożone odrębnymi przepisami prawa* po pierwsze powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie zadania będzie realizował ośrodek pomocy społecznej, po drugie, inny organ (podmiot) niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania ww. jednostki budżetowej. Tymczasem, ustawodawca w art. 11 ust. 2 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 (niewynikających wprost ze statutu jednostki budżetowej), nie wymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego § 1 pkt 3 uchwały, który dodaje pkt 20 w § 2 uchwały zmienianej narusza w sposób istotny art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Ponownie należy zasygnalizować, że regulacje niejasne, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy obowiązana jest do formułowania zawartych w uchwale postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowane regulacje uchwały nie spełniają ww. wymogów.

Należy również wskazać, że Rada Gminy - zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma działać na podstawie i w granicach prawa, musi zatem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinęcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Rada Gminy Ciasna, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Ciasna w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje

skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLVI/272/2022 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVI/106/2020 Rady Gminy Ciasna z dnia 11 marca 2020 roku w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Ciasnej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

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