



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4246

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.559.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/568/23 Rady Powiatu Zawierciańskiego z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zawierciu, w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1643 ze zm.) w zw. z art. 19 i art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Powiatu Zawierciańskiego przyjęła uchwałę Nr LVIII/568/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zawierciu, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Statut Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zawierciu, dalej jako „Statut”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, dalej jako „PCPR”, stanowi art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z jego treścią *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Uchwała podjęta w sprawie statutu powiatowej jednostki pomocy społecznej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z jego treścią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Akty prawa miejscowego stanowiące są w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie.

Należy zaznaczyć, że z konstytucyjnej zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich*

należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że statut jest podstawą działania jednostki budżetowej, 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 powiatu jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) powiatowego centrum pomocy rodzinie. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej to jedno z najistotniejszych postanowień statutu. Dlatego też elementy te powinny być określone w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała.

W analizowanym Statucie przedmiot działalności PCPR określono w § 4:

1. PCPR jest jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym z zakresu pomocy społecznej, rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych, wspierania rodziny i pieczy zastępczej oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

2. PCPR realizuje zadania własne, zadania powiatu oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej:

1) zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie zawierciańskim;

2) rehabilitacja społeczna osób niepełnosprawnych;

3) koordynowanie realizacji Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Zawierciańskiego;

4) prowadzenie Punktu Interwencji Kryzysowej w powiecie zawierciańskim;

5) prowadzenie specjalistycznego poradnictwa.

W ust. 1 analizowanej regulacji określono ogólny przedmiot działalności PCPR, a poszczególne zadania realizowane przez tę jednostkę wymieniono w ust. 2. Zdaniem organu nadzoru, katalog ten nie wyczerpuje zadań, które zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej powinno realizować PCPR.

Zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej *zadania pomocy społecznej w powiatach wykonują jednostki organizacyjne – powiatowe centra pomocy rodzinie.* Katalog zadań powiatu określony został w art. 19 tej ustawy, zgodnie z którym: *Do zadań własnych powiatu należy:*

1) opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka - po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;

2) prowadzenie specjalistycznego poradnictwa;

6) przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz okręgowe ośrodki wychowawcze, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze;

7) pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz okręgowe ośrodki wychowawcze, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się;

8) pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o której mowa w art. 159

ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, mającym trudności w integracji ze środowiskiem;

10) prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób;

11) prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;

12) prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej;

13) udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach;

14) szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu;

15) doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu;

16) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;

17) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego;

18) sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej;

19) utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Określając zadania PCPR w Statucie Rada pominęła zadania wynikające z art. 19 pkt 6-11 i 13-18 ustawy o pomocy społecznej, zatem Statut nie reguluje kompleksowo przedmiotu działalności PCPR. Wprawdzie w § 4 ust. 1 Statutu wskazano w sposób ogólny na wykonywanie *zadań publicznych o charakterze ponadgminnym z zakresu pomocy społecznej*. Wskazanie to nie jest jednak wystarczające do przyjęcia, że PCPR ma realizować wszystkie te zadania, bowiem określając katalog zadań jednostki w § 4 ust. 2 Statutu, Rada pominęła ww. część zadań powiatu. Powyższe oznacza, że Rada nie określiła przedmiotu działalności PCPR w sposób wyczerpujący, tym samym nie wypełniła delegacji z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 19 i art. 112 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Opisane naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera również inne wady prawne.

Treść § 5 ust. 2 i 3 Statutu jest niezgodna z art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Rada Powiatu przepisem tym określiła, że:

2. *Dyrektor jest umocowany w ramach zwykłego zarządu do składania oświadczeń woli oraz do dokonywania czynności prawnych związanych z funkcjonowaniem PCPR.*

3. *W ramach udzielonych upoważnień Starosty, dyrektor PCPR wydaje w jego imieniu decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej i pieczy zastępczej, należących do właściwości Powiatu i niezastrzeżone dla innych podmiotów.*

W ocenie organu nadzoru ust. 2 cytowanej wyżej regulacji narusza art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym *zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu*. Powołana wyżej norma jednoznacznie określa organ uprawniony do udzielenia upoważnienia i oznaczenia jego zakresu, zatem Rada nie może wkraczać w kompetencje organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, poprzez władcze rozstrzygnięcie o zakresie upoważnienia Dyrektora.

W § 5 ust. 3 Statutu Rada zmodyfikowała treść przepisu art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że *w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika*. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących

przepisach prawa rangi ustawowej. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 dnia października 2008 r., II OSK 955/08; z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 dnia listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10).

Reasumując, § 5 ust. 2 i 3 Statutu należy ocenić jako wykraczający poza delegację oraz naruszający art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej i art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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 wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy