



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 4283

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.420.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXI/1299/23 Rady Miasta Katowice z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach, w części określonej w:

1. § 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), dalej jako „ustawa” art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.),

2. § 4 załącznika do uchwały w zakresie:

- wyrazu: „Podstawowym”, zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia,
- pkt 3 w zakresie sformułowania: „w szczególności”, zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia,
- pkt 3 lit. o

jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP,

3. § 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.) i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXI/1299/23 w sprawie nadania Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach*, dalej jako „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 11 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2023 r.

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

Ośrodek pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną gminy działającą w formie jednostki budżetowej. Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy, *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej siedzibę, nazwę i przedmiot działania*. Użyte przez ustawodawcę w przywołanym wyżej przepisie sformułowanie „w szczególności” należy rozumieć w ten sposób, że możliwe jest określenie w statucie również innych zagadnień, jednak treść tego aktu powinna obligatoryjnie i w sposób kompleksowy obejmować swoim zakresem katalog elementów wymienionych w art. 11 ust. 2 ustawy.

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). 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 (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 3 Statutu istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miasta w ww. regulacji Statutu wskazała, co następuje:

§ 3. Nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Rada Miasta Katowice i Prezydent Miasta Katowice w ramach posiadanych kompetencji.

W ocenie organu nadzoru, określenie w przedmiotowym statucie organów gminy nadzorujących Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy (tu: rada) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepis ten upoważnia radę do stanowienia w kwestiach organizacji wewnętrznej urzędów i instytucji gminnych, natomiast nie do wyznaczania relacji pomiędzy nimi a organami gminy, w tym również do stanowienia o tym, który organ będzie posiadał kompetencje nadzorcze wobec jednostki organizacyjnej.

Wymaga podkreślenia, iż nadzór nad ośrodkiem pomocy społecznej został już uregulowany w przepisie art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: *Do zadań wojewody należy: nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.* Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Organ nadzoru sygnalizuje, iż modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nadto organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – *Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.* Zatem organem kontrolnym działalności gminnej jednostki organizacyjnej (a nie nadzorczym jak to jest ujęte w przedmiotowej uchwale) jest Rada Miasta poprzez komisję rewizyjną.

Wobec powyższego, Rada Miasta Katowice działała bez podstawy prawnej do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe uwagi dotyczące zakazu modyfikowania przepisów rangi ustawowej należy analogicznie odnieść do § 5 Statutu, który określa, że *W celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej Ośrodek współpracuje z organizacjami pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi.* W ocenie organu nadzoru, omawiana regulacja Statutu stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, tj. *Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi,*

Kościółem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Wobec powyższego, przedmiotowy § 5 Statutu istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Dalej, należy podnieść, że § 4 w zakresie wyrazu: „Podstawowym” (we wprowadzeniu do wyliczenia) oraz pkt 3 w zakresie sformułowania: „w szczególności” (we wprowadzeniu do wyliczenia) oraz pkt 3 lit. o Statutu istotnie narusza przepis art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią § 4 pkt 3 lit. o Statutu:

§ 4. *Podstawowym przedmiotem działalności Ośrodka są zadania:*

3) *wynikające z innych ustaw, w szczególności:*

o) *realizacja zadań wynikających z innych ustaw, w których przypisano zadania ośrodkom pomocy społecznej oraz programów.*

Po pierwsze, na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy organ stanowiący miasta był obowiązany do określenia m.in. przedmiotu działania jednostki budżetowej (tu: Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej) a nie do określenia podstawowego przedmiotu działania (działalności) tej jednostki. Z powyższej regulacji Statutu wynika, że Rada Miasta określiła jedynie podstawowy przedmiot działalności Ośrodka, co może prowadzić do wniosku, że oprócz podstawowego przedmiotu działalności jest jeszcze inny zakres działalności, który nie został uregulowany w ww. Statucie.

Po drugie, Rady Miasta powinna w sposób precyzyjny określać zadania ośrodka pomocy społecznej – przedmiot działalności, jakie ośrodek będzie realizować. Natomiast określenie przedmiotu działalności ośrodka pomocy społecznej poprzez wskazanie – *wynikające z innych ustaw, w szczególności oraz realizacja zadań wynikających z innych ustaw, w których przypisano zadania ośrodkom pomocy społecznej oraz programów* - powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie zadania będzie realizował ośrodek pomocy społecznej, jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż rada miasta, 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 (tu: miasta) 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. Usunięcie zwrotu „w szczególności” sprawi, że w pkt 3 pozostaną konkretne zadania MOPS, wynikające z innych ustaw niż ustawy wymienione w pkt 1-2.

Wymienione wyżej regulacje Statutu naruszają w sposób istotny art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreśla, że regulacje zawarte w Statucie jednostki budżetowej powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. 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). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący miasta do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Wobec powyższego określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej należy zaliczyć do istotnych postanowień Statutu, który powinien zostać również uregulowany w sposób precyzyjny – tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka będzie wykonywała. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

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

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 Nr LXI/1299/23 Rady Miasta Katowice z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej 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