



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 7064

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.932.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 V/19/23 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Kobiórze z dnia 24 lipca 2023 r., *Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą: Międzygminny Dom Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze*, w części określonej jako:

- § 2 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „podstawowym”, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270);
- § 2 ust. 4 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 74 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 1 ust. 2 pkt 1-4, § 6 ust. 1 i § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP;
- § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- § 6 ust. 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
- § 6 ust. 3 i § 7 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 poz. 530).

Uzasadnienie

Na posiedzeniu w dniu 24 lipca 2023 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” przyjęło uchwałę nr V/19/23 *Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą: Międzygminny Dom Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze*.

Przepisem § 1 uchwały Zgromadzenie postanowiło, jednostce budżetowej pod nazwą: Międzygminny Dom Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze nadać statut, który stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 18 sierpnia 2023 roku.

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

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą: Międzygminny Dom Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze, stanowi art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z jego treścią *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Uchwała podjęta

w sprawie statutu jednostki pomocy społecznej utworzonej przez Związek Międzygminny jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ich treścią: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy* (art. 40 ust. 1). *Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały* (art. 41 ust. 1). *Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy* (art. 69 ust. 3). Akty prawa miejscowego stanowione są w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie w ramach przepisu art. 40 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przewidującego możliwość wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji Związku Międzygminnego.

Stwierdzić należy, że Zgromadzenie Związku – jako organ władzy publicznej i organ stanowiący Związku – obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach – w ramach udzielonej mu delegacji – musi również uwzględniać materię uregulowaną ustawą. Uchwała Zgromadzenia Związku bowiem, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów tego Związku, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji), jak również być stanowione przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie "na podstawie i w granicach (art. 7 i art. 94 Konstytucji RP).

Należy wskazać, że Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w Rozdziale II załącznika do uchwały zatytułowanym: *Zakres działalności jednostki* postanowiło, że: § 2.1. *Dom realizuje zadania własne uczestników związku międzygminnego w zakresie pomocy społecznej poprzez prowadzenie domu pomocy społecznej na poziomie obowiązujących standardów, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających. 2. Międzygminny Dom Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze jest typem domu dla osób w podeszłym wieku. 3. Podstawowym zadaniem Domu jest zapewnienie całodobowej opieki oraz zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych, opiekuńczych, wspomagających i zdrowotnych mieszkańców Domu. 4. Zakresem swojej działalności Dom może obejmować również inne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie zawartych porozumień.*

Zgromadzenie Związku – określając zakres przedmiotowy działalności Międzygminnego Domu Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały posłużyło się sformułowaniem: *Podstawowym zadaniem*, natomiast przepisem § 2 ust. 4 załącznika do uchwały postanowiło o objęciu zakresem działalności Domu również innych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie zawartych porozumień.

Tym samym Zgromadzenie Związku stworzyło otwarty katalog zadań Domu Pomocy Społecznej, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nie przewidzianych w uchwale. Takie uregulowanie uchwały powoduje też, że inny organ (podmiot), niż Zgromadzenie Związku, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł nałożyć na jednostkę budżetową inne, nie przewidziane przez niniejszą uchwałę zadania. Tymczasem ustawodawca w art. 11 ust. 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie, niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 11 ust. 2 ustawy.

Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie jednostki pomocy społecznej powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej (w tym przypadku Międzygminnego Domu Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze) 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 przekonaniu organu nadzoru dla doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem wystarczające jest zakwestionowanie wyrazu „podstawowym” w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały. Realizacja przez Dom Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” innych niż wymienione w tym przepisie zadań wymagała będzie bowiem każdorazowej zmiany statutu.

Z kolei regulacja § 2 ust. 4 Statutu: *Zakresem swojej działalności Dom może obejmować również inne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie zawartych porozumień*, w sposób istotny narusza art. 74

ustawy o samorządzie gminnym. Dom (jego Kierownik) nie jest bowiem uprawniony do zawierania z jednostkami samorządu terytorialnego (gminami) porozumień dotyczących przejęcia od nich zadań polegających na zapewnieniu całodobowej opieki oraz zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych, opiekuńczych, wspomagających i zdrowotnych mieszkańców tych j.s.t. Należy przy tym podkreślić, że przepisy ustawy o pomocy społecznej umożliwiają umieszczenie osoby wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu w domu pomocy społecznej poza miejscem jej zamieszkania. Z art. 54 ust. 2 ww. ustawy wynika bowiem, że osobę taką kieruje się do domu pomocy społecznej odpowiedniego typu, zlokalizowanego jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej.

Zasadą jest kierowanie do domu pomocy społecznej odpowiedniego typu, zlokalizowanego jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby zainteresowanej umieszczeniem w placówce. W przepisach jest mowa o tym, że dom powinien znajdować się „jak najbliżej”, a nie „najbliżej” miejsca zamieszkania. Oznacza to, że jeżeli organ ma do wyboru kilka placówek, które znajdują się niedaleko miejsca zamieszkania osoby kierowanej, nie musi wybierać tej, która jest najbliżej. Jeżeli jednak dom znajduje się w większej odległości, to skierowanie do niego jest możliwe tylko wówczas, gdy: 1) wskazują na to okoliczności sprawy lub 2) przewidywany termin oczekiwania na umieszczenie w domu pomocy społecznej danego typu zlokalizowanym najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej wynosi ponad 3 miesiące. (I. Sierpowska Pomoc społeczna. Komentarz Wyd. VI opub. WKP 2023). Należy więc wyraźnie podkreślić, że umieszczenie w Domu osoby niebędącej mieszkańcem gminy Tychy lub gminy Kobiór nie jest warunkowane zawarciem porozumienia komunalnego a wydaniem stosownych decyzji administracyjnych, tj. decyzji o skierowaniu do DPS oraz decyzji o mieszczeniu w DPS. Właściwość organów w tym zakresie określają przepisy art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Wynika z nich, że decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej i decyzję ustalającą opłatę mieszkańca domu za jego pobyt w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej, a decyzję o umieszczeniu w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy prowadzącej dom pomocy społecznej.

Dokonując dalszej analizy kwestionowanej uchwały, za istotnie naruszający prawo należy uznać przepis § 1 ust. 2 pkt 1-4 załącznika do uchwały, którym Zgromadzenie Związku wymieniło akty prawne, na podstawie których działa Międzygminny Dom Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze. Zgodnie z tym przepisem uchwały: 2. *Dom działa na podstawie przepisów: 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 2) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, 3) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, 4) aktów wykonawczych do ustawy o pomocy społecznej oraz innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa.*

Za niezgodny z prawem należy również uznać § 6 ust. 1 i § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, którymi Zgromadzenie postanowiło, że: 1. *Dom prowadzi gospodarkę finansową według zasad określonych dla jednostek budżetowych w przepisach prawa (§ 6 ust. 1). W sprawach nie uregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące (§ 7 ust. 2).*

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu – albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Zgromadzenie Związku nie jest uprawnione do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu w działalności przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Stwierdzić należy, że Zgromadzenie Związku Międzygminnego obowiązane jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla niego uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu i stosowaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Zgromadzenie, normując materię określoną § 1 ust. 2 pkt 1-4 oraz § 6 ust. 1 i § 7 ust. 2 załącznika do uchwały

istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego należy dodatkowo stwierdzić, że skoro – stosownie do art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP – akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej celem wykonania ustawy, to nie może on ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Powtórzenie tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu jest zasadniczo niedopuszczalne – albowiem może prowadzić do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym. Organ stanowiący zwłaszcza nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy.

Z tego też powodu za niezgodne z prawem należy uznać przepisy: § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Podstawą gospodarki finansowej Domu jest plan dochodów i wydatków zwany planem finansowym jednostki, opracowany przez dyrektora Domu i dostosowany do uchwały budżetowej*. W ocenie organu nadzoru przepis ten stanowi modyfikację art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że *Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej "planem finansowym jednostki budżetowej"*.

Również § 6 ust. 5 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie przepisu ustawy tj. art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W § 6 ust. 5 załącznika do uchwały Zgromadzenie wskazało, że: *Dyrektor Domu odpowiedzialny jest za całość gospodarki finansowej jednostki*. Tymczasem z art. 53 ust. 1 ww. ustawy wynika, że *Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5*. (Zawarte w ww. przepisie ustawy zastrzeżenie dot. ust. 5 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy ono kierownika jednostki obsługującej, w rozumieniu art. 10b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.)

Natomiast obowiązki nałożone przez Zgromadzenie Związku przepisami: § 6 ust. 3 i § 7 ust. 1 załącznika do uchwały zostały już uregulowane w art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

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).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała nr V/19/23 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” z dnia 24 lipca 2023 r. *Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Międzygminny Dom Pomocy Społecznej” w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą: Międzygminny Dom Pomocy Społecznej „Dobre Miejsce” w Kobiórze*, istotnie naruszyła prawo, a tym samym stwierdzenie nieważności tej uchwały – w ww. części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy