



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 09 marca 2023 r.

Poz. 2273

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.154.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 54.500.2023 Rady Miasta Rydułtowy w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/283/05 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Rydułtowach, w części:

- § 1 pkt 1 uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 87 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”,

- § 1 pkt 2 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 4 ust. 6 zmienianej uchwały w zakresie sformułowania: *e) innych szczególnych ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych*, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miasta Rydułtowy podjęła uchwałę Nr 54.500.2023 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/283/05 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Rydułtowach.

Przepisem § 1 ust. 1 uchwały Rada Miasta nadała nowe brzmienie § 2 nowelizowanej uchwały, zgodnie z którym:

„Ośrodek działa na podstawie i w granicach prawa, a w szczególności:

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- 2) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- 3) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.”.

Przepisem § 1 pkt 2 uchwały z kolei Rada nadała nowe brzmienie § 4 ust. 6 nowelizowanej uchwały, zgodnie z którym:

„6. Ośrodek wykonuje również zadania Gminy z zakresu:

- a) świadczeń rodzinnych;
- b) pomocy osobom uprawnionym do alimentów;
- c) dodatków mieszkaniowych;

- d) wspierania rodziny i systemie pieczy zastępczej;
- e) innych szczególnych ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych.”

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 1 lutego 2023 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała w części § 1 pkt 1 oraz § 1 pkt 2 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 4 ust. 6 zmienianej uchwały w zakresie sformułowania: *e) innych szczególnych ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych*, jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Rydułtowach stanowi art. 11 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego treścią jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Uchwała podjęta w sprawie statutu gminnej jednostki pomocy społecznej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*. Akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie w ramach przepisu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przewidującego możliwości wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Dokonując analizy kwestionowanej uchwały, za istotnie naruszający prawo należy uznać przepis § 1 pkt 1 uchwały nadający nowe brzmienie przepisowi § 2 zmienianej uchwały, którym Rada Miasta wymieniła ustawy, na podstawie których działa Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rydułtowach.

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 obowiązywaniu 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 Rada Miasta nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Miasta uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną w § 1 pkt 1 uchwały istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem także § 1 pkt 2 uchwały, nadającego nowe brzmienie § 4 ust. 6 zmienianej uchwały w zakresie sformułowania: *e) innych szczególnych ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych*. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy bowiem, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danego gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Z art. 11 ust. 2 ustawy 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. Rolą rady gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) MOPS.

Tymczasem Rada Miasta Rydułtowy w nowelizowanym § 4 ust. 6 zmienianej uchwały przewidziała, że Ośrodek wykonuje również zadania Gminy z zakresu innych szczególnych ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym Rada stworzyła otwarty katalog zadań Ośrodka, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nie przewidzianych w uchwale. Takie uregulowanie uchwały powoduje też, że inny organ (podmiot), niż Rada, 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 gminy 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. 2 Konstytucji w związku z art. 11 ust. 2 ustawy. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, w tym określoność, prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Naruszeniem prawa tym samym jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które pozwalają na dowolną wykładnię przepisu i zbyt daleko idącą swobodę interpretacyjną.

Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej (w tym przypadku MOPS w Rydułtowach) 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 oraz jakie są jej podstawy działania. Kwestionowane unormowania nie spełniają ww. wymogów.

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 Rada Miasta Rydułtowy, podejmując ww. przepisy uchwały Nr 54.500.2023 z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/283/05 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Rydułtowach, istotnie naruszyła prawo, a tym samym stwierdzenie nieważności tej uchwały – we wskazanej 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz