



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 grudnia 2024 r.

Poz. 8953

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.971.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/85/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu, – w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.) oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2024 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przyjęła uchwałę Nr VII/85/2024 w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 listopada 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11 ust. 2 oraz art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że centrum integracji społecznej, na zasadach określonych w ustawie, może być utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego w formie jednostki budżetowej, co wynika z treści art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1 (w tym przypadku jest to Rada Miejska w Ogrodzieńcu), nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.

Z powyższego wynika zatem, iż statut może być nadany wyłącznie istniejącej (utworzonej) jednostce budżetowej (tu: Centrum Integracji Społecznej, dalej także jako *CIS*) z zastrzeżeniem, że możliwe jest wcześniejsze podjęcie uchwały w sprawie nadania statutu pod warunkiem, że jej wejście w życie nie jest wcześniejsze od daty wejścia w życie uchwały w sprawie utworzenia takiej jednostki budżetowej. Niedopuszczalnym jest bowiem nadanie statutu podmiotowi nieistniejącemu w obrocie prawnym.

W niniejszej sprawie wskazać należy, że w dniu 10 grudnia 2024 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr VII/84/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej pod nazwą Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast

rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości, zostało wydane w dniu 19 grudnia 2024 r.

W konsekwencji wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność wskazanej wyżej uchwały Nr VII/84/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu doszło do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostałaby wyłącznie uchwała nadająca statut tej jednostce budżetowej, której utworzenie nie nastąpiło. Oczywistym jest, że uchwała w sprawie nadania statutu nie może funkcjonować w obrocie prawnym samodzielnie, lecz jedynie jako akt powiązany z uchwałą o utworzeniu jednostki budżetowej – Centrum Integracji Społecznej.

Wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej zasada zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji RP) wyraża się m.in. w możliwości oczekiwania przez obywatela, aby organy państwa prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa. Co więcej, zauważyć należy, że wskazana zasada stanowi dla obywateli gwarancję pewności ich sytuacji. Jak zaś podkreśla się w doktrynie gwarancja ta powinna być rozpatrywana z perspektywy zapewnienia obywatelowi bezpieczeństwa prawnego, zabezpieczenia socjalnego oraz bezpieczeństwa ekonomicznego. Jednocześnie to obowiązkiem państwa i jego organów jest stworzenie odpowiednich warunków do tego, aby obywatel ufał państwu. Pozostawienie w obrocie prawnym uchwały o nadaniu statutu jednostce budżetowej, która nie została utworzona niewątpliwie powyższą zasadę narusza.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne nieprawidłowości w przedmiotowej uchwale.

W § 6 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Miejska określiła, że Centrum Integracji Społecznej może prowadzić działalność usługową zgodnie z ustawą o zatrudnieniu socjalnym. Jednocześnie z postanowień § 6 ust. 4 Statutu wynika, że działalność usługowa Centrum Integracji Społecznej obejmuje w szczególności usługi: 1) aktywizacji społecznej i zawodowej osób niezatrudnionych/nieaktywnych zawodowo, 2) pielęgnacji terenów zielonych, 3) konserwatorsko-porządkowe, 4) opiekuńcze i pielęgnacyjne, 5) inne.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Z ww. przepisu wynika, iż ustawodawca wymaga od prawodawcy lokalnego określenia między innymi zakresu działalności jednostki budżetowej, co w ocenie organu nadzoru powoduje, iż regulacje dotyczące tych kwestii nie mogą być przyjęte w formie otwartego katalogu. Użycie zwrotu „w szczególności” oraz „inne” sprawia, że katalog wskazujący zakres działalności ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest rozszerzenie zakresu działalności, o których mowa w kwestionowanych postanowieniach § 6 ust. 4 Statutu Centrum Integracji Społecznej o inne zadania, w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę, co pozostaje w sprzeczności z treścią ww. przepisu ustawy. Kwestionowane regulacje Statutu, bez ustawowego upoważnienia delegują kompetencję Rady Miejskiej, jako organu uprawnionego, na inny podmiot – w części w jakiej zakres działalności nie zostały sprecyzowane w Statucie.

Wymaga więc podkreślenia, że to ustawodawca postanowił, że 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 w zakresie działalności usługowej innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie, niż zmiana statutu tej jednostki, narusza przepis art. 11 ust. 2 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą również inne, niżej wskazane uregulowania w treści przedmiotowego Statutu.

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 Statutu zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa Centrum Integracji Społecznej wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Miejska nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. 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 Miejska 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 Miejskiej uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 1 Statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nie normatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Z tych względów przepis § 1 Statutu należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Jako wykraczające poza delegację ustawową, upoważniającą Radę do przyjęcia statutu, uznać należy unormowania zawarte w § 7 ust. 1 Statutu, w którym Rada przewidziała tryb zatwierdzania przez Burmistrza Miasta i Gminy Ogrodzieniec regulaminu organizacyjnego. Wskazać należy, że kompetencja do nadania regulaminu organizacyjnego stanowi wyłączną prerogatywę kierownika jednostki organizacyjnej, a ewentualne ograniczenia w tym zakresie (tryb) wynikać mogą z przepisów powszechnie obowiązujących (tak przykładowo: art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87)).

Zauważyć także należy, że choć wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ wykonawczy posiada określone uprawnienia w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych gminy, to są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w gminie. Uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Kompetencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych ogranicza się do ich zatrudniania i zwalniania (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) oraz do wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tychże kierowników (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). W ocenie organu nadzoru, wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez kierownika jednostki uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki winny wynikać z przepisów prawa. Tymczasem, w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisu, który nakazywałby zatwierdzanie/akceptowanie przez organ wykonawczy gminy regulaminu organizacyjnego nadawanego przez kierownika danej jednostki organizacyjnej.

W ocenie organu nadzoru nie stanowi materii statutowej również kwestia uregulowana w § 7 ust. 2 i ust. 3 Statutu, gdzie Rada wskazała, że: *Zasady organizacji i czasu pracy określa regulamin pracy nadany przez Kierownika CIS* (ust. 2) i *Zasady wynagradzania pracowników CIS określa regulamin pracy nadany przez Kierownika CIS* (ust. 3). Rada Miejska nie posiada kompetencji do uregulowania wskazanych kwestii w Statucie jednostki budżetowej, przez co ww. przepis jest niezgodny z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. Ponadto w § 8 ust. 2 Statutu Rada Miejska postanowiła, że *Kierownika zatrudnia i zwalnia Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec*. Jednakże organ nadzoru stwierdza, że brak podstawy prawnej, aby w przedmiotowym Statucie określać regulacje dotyczące zatrudnienia i zwalniania kierownika CIS, albowiem ustawodawca jednoznacznie postanowił już w art. 11 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, że Kierownika Centrum zatrudnia instytucja tworząca Centrum.

Za niezgodne z prawem należy uznać również przepisy:

– § 8 ust. 3 Statutu, zgodnie z którym *kierownik lub osoba przez niego upoważniona wykonuje za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy,*

— § 8 ust. 4 Statutu, zgodnie z którym *kierownik CIS może udzielać dalszych pełnomocnictw pracownikom CIS w zakresie niewykraczającym poza umocowanie udzielone Kierownikowi,*

— § 8 ust. 5 Statutu, zgodnie z którym *kontrolę zarządczą w CIS sprawuje Kierownik i Główny Księgowy,*

— § 9 Statutu, określający uprawnienia i obowiązki Kierownika CIS.

Organ nadzoru stwierdza, że regulacje te nie stanowią materii statutowej, bowiem dotyczą sfery prawa pracy. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta) - wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 7 pkt 1) oraz kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki (pkt 4). Z kolei z art. 30 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z wyżej powołanych regulacji wynika, kto jest pracodawcą Kierownika jednostki, kto go zatrudnia i kto wykonuje w stosunku do niego czynności z zakresu prawa pracy oraz kto jest pracodawcą pracowników jednostki budżetowej. Tym samym wymienione wyżej regulacje Statutu są zbędne i niezgodna z prawem.

Organ nadzoru wskazuje także, że za wykraczające poza delegację ustawową, upoważniającą Radę do przyjęcia statutu, uznać należy także unormowania zawarte w § 10 Statutu, w którym Rada ustaliła kwestie związane z kontrolą i nadzorem nad Centrum Integracji Społecznej. Zdaniem organu nadzoru ustalanie kompetencji organu wykonawczego gminy, w szczególności uprawnień kontrolnych i nadzorczych względem jednostek organizacyjnych gminy, nie stanowi materii statutowej. Problematyka nadzoru i kontroli stanowi przedmiot regulacji ustawowych.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie 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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/85/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu - w całości, 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, 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