



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.143.2024

Katowice, dnia 23 lutego 2024 r.

Sejmik Województwa Śląskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/65/7/2024 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej Województwa Śląskiego z siedzibą w Katowicach, w części określonej w:

- 1) § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 2) § 1 załącznika do uchwały, dalej jako "Statut", jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 87 Konstytucji RP,
- 3) § 4 Statutu, 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 (Dz. U. 2023 r. poz. 901 ze zm.);
- 4) § 5 ust. 1 Statutu w zakresie wyrazów "zatrudniany i zwalniany przez Zarząd Województwa Śląskiego", jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 pkt 1 i art. 7 pkt 3 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530);
- 5) § 5 ust. 2 Statutu w zakresie wyrazów "i ponosi odpowiedzialność za jego funkcjonowanie przed Zarządem Województwa Śląskiego" oraz § 5 ust. 3 Statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 6) § 5 ust. 5 Statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 104 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. 2023 r. poz. 1465);
- 7) § 7 Statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 22 stycznia 2024 r. Sejmik Województwa Śląskiego uchwalił statut Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Województwa Śląskiego z siedzibą w Katowicach, dalej jako "Statut", stanowiący załącznik do uchwały Nr VI/65/7/2024 z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej Województwa Śląskiego z siedzibą w Katowicach, dalej jako "uchwała".

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 26 stycznia 2024 r.

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

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, zwany dalej „Ośrodkiem” – zgodnie z § 1 Statutu - jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną działającą w formie jednostki budżetowej (§ 2 ust. 1 Statutu).

Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Statut jest zatem podstawą działania samorządowej jednostki budżetowej i winien zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Użycie zaś zwrotu „w szczególności” rozumieć należy w ten sposób, że ww. elementy mają charakter obligatoryjny i muszą zostać zamieszczone w statucie. Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie również innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak przede wszystkim statut swym zakresem przedmiotowym w całości powinien odpowiadać treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rolą sejmiku województwa jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) ośrodka.

Organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (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 Sejmik przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Podkreślenia wymaga również, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41).

Organ stanowiący samorządu województwa 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 sejmiku województwa nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, 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). Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwalenie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6962/21, opubl. LEX nr 3482322).

Powyższe uwagi dotyczące zakazu modyfikowania przepisów rangi ustawowej należy odnieść do § 4 Statutu, który określa, że *Przy realizacji zadań Ośrodek współdziała z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, a także innymi*

*jednostkami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi. 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, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.* Wobec powyższego, przedmiotowy § 4 Statutu istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.*

Przepisami § 5 Statutu Sejmik postanowił:

1. *Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej Województwa Śląskiego kieruje Dyrektor Ośrodka zatrudniany i zwalniany przez Zarząd Województwa Śląskiego.*
2. *Dyrektor Ośrodka kieruje bieżącą działalnością jednostki, reprezentuje go na zewnątrz i ponosi odpowiedzialność za jego funkcjonowanie przed Zarządem Województwa Śląskiego*
3. *Dyrektor ponosi odpowiedzialność za realizację zadań Ośrodka określonych ustawami oraz niniejszym statutem.*
5. *Zadania i zakres odpowiedzialności Zastępcy Dyrektora określa Regulamin Organizacyjny ROPS.*

W ocenie organu nadzoru materia uregulowana powyższym przepisem nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dotyczy ona bowiem sfery prawa pracy, a jako taka nie stanowi materii statutowej, czego wymaga przepis delegujący. Ponadto ww. przepis § 5 Statutu wkracza w materię już uregulowaną przepisami prawa, to jest przepisem art. 2 pkt 1 i art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych i przepisami art. 104 Kodeksu pracy, art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Reasumując, Sejmik Województwa Śląskiego przepisem § 5 ust. 1 Statutu w zakresie wyrazów „zatrudniany i zwalniany przez zarząd Województwa Śląskiego oraz § 5 ust. 2 Statutu w zakresie wyrazów „i ponosi odpowiedzialność za jego funkcjonowanie przed Zarządem Województwa Śląskiego”, oraz § 5 ust. 3 i ust. 5 Statutu, przekroczył upoważnienie wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W § 7 Statutu Sejmik postanowił, że 1. *Ośrodek prowadzi gospodarkę finansową według zasad określonych dla jednostek budżetowych.*

2. *Podstawą gospodarki finansowej Ośrodka jest plan dochodów i wydatków zwany planem finansowym, zatwierdzony przez Zarząd Województwa Śląskiego.*

Powyższe wynika z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym *podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”.*

Organ stanowiący samorządu województwa uregulował zatem ponownie, już uregulowaną w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej materię. Szczegółowe regulacje w zakresie sposobu i trybu sporządzania planów finansowych przez jednostki budżetowe zawiera rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718). Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, projekty planów finansowych, zapewniające zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej, są zatwierdzane przez kierowników jednostek i przekazywane zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o których mowa w ust. 1, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 5 ust. 3). Zarządy jednostek samorządu terytorialnego weryfikują otrzymane projekty planów finansowych pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej i w przypadku stwierdzenia różnic wprowadzają w nich odpowiednie zmiany, informując o ich dokonaniu kierowników samorządowych jednostek budżetowych, w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu planu finansowego, nie później jednak niż do dnia 27 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 6 ust. 2). Stosownie zaś do treści § 8 ust. 5 rozporządzenia, kierownicy samorządowych jednostek budżetowych w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, przyjętych

w uchwale budżetowej, sporządzają plany finansowe swoich jednostek przez dostosowanie projektów planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych, o których mowa w § 7.

Sejmik nie ma uprawnienia do stanowienia w Statucie w powyższym zakresie, co oznacza, że § 7 Statutu podjęto z naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru również przepis § 1 Statutu zawierający przykładowy wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa Ośrodek wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Sejmik Województwa nie jest uprawniony 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.

Stwierdzić należy, że Sejmik Województwa obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Sejmiku uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Sejmik normując materię określoną § 1 załącznika do uchwały istotnie naruszył prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 87 Konstytucji RP.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nienormatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Co oczywiście nie zmienia faktu, że przepisy tych ustaw będą stosowane w toku działalności jednostki budżetowej. 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). Przepisy aktu prawa miejscowego, które mają w istocie walor wyłącznie informacyjny, a nie normatywny, nie mogą być uznane za prawidłowe, skoro nie służą wyrażeniu normy prawnej (por. wyrok WSA w Poznaniu IV SA/Po 493/23 z dnia 21 września 2023 r. oraz przywołane w jego treści wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22.11.2017 r., II SA/Go 812/17 i WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2016 r., III SA/Gd 280/16, publ. CBOSA). Z tych względów przepis § 1 Statutu należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na § 2 uchwały: *Traci moc § 2 uchwały Nr I/16/9/2000 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 10 stycznia 2000 roku w sprawie powołania Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Województwa Śląskiego z siedzibą w Katowicach (z późniejszymi zmianami)*.

Przedmiotowa uchwała, zgodnie z jej § 4 *wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tymczasem zgodnie z § 4 uchwały Nr I/16/9/2000 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 10 stycznia 2000 roku w sprawie powołania Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Województwa Śląskiego z siedzibą w Katowicach (z późniejszymi zmianami), uchwała ta weszła w życie z dniem podjęcia. Nie zawierała ona zatem regulacji

dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylene aktem prawa miejscowego, przepisu § 2 uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylene § 2 uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim wszedł w życie § 2 uchwały uchylanej. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Zakwestionowana regulacja § 2 uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji RP.

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. 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. 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).

W niniejszej sprawie w dniu 22 lutego 2024 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Wicemarszałka Województwa Śląskiego zawierające polemikę z zarzutami sformułowanymi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn szczegółowo opisanych powyżej. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że o zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego sądy administracyjne wypowiadały się wielokrotnie m. in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09, III OSK 6962/21 z 20 grudnia 2020 r.). Przy czym, przyjmując, że zakaz ten nie ma charakteru bezwzględny, tzn. że nie każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego należy automatycznie uznać za istotne naruszenie prawa, to bezwzględnie nie bez znaczenia pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W przekonaniu organu nadzoru przytoczone w przedmiotowej uchwale przepisy ustawowe nie mają charakteru "zapowiadającego", dalsze uregulowania Statutu. Nie służą też ułatwieniu czytelności przyjętych regulacji.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VI/65/7/2024 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej Województwa Śląskiego z siedzibą w Katowicach - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie, uzasadnionym i koniecznym.

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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego