

do wiadomości nadzorca  
JK



**WOJEWODA ŚLĄSKI**

NP.11.4131.1.550.2021



BR + PCPR

Katowice, dnia 28 maja 2021 r.

**RADA POWIATU  
CIESZYŃSKIEGO**

**Rada Powiatu Cieszyńskiego**

wprowadzono  
data 2.06.2021

nr BR.0711.2.11.2021

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVIII/242/21 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Cieszynie, w części określonej w:

- § 3 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”,
- § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym,
- § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy,
- § 6 załącznika do uchwały oraz § 4 ust. 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów ”w tym Zespole, o którym mowa w § 6”, jako sprzecznej z art. 112a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.) w zw. z art. 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 573).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2021 r. Rada Powiatu Cieszyńskiego przyjęła uchwałę Nr XXVIII/242/21 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Cieszynie, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: Statut Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Cieszynie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 kwietnia 2021 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Cieszynie 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.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji rada powiatu zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada powiatu formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykroczyć poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Niezastosowanie się zaś rady powiatu do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Z art. 11 ust. 2 ustawy wynika, że statut jest podstawą działania powiatowej jednostki budżetowej, jaką jest Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie 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 powiatu jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) Centrum Pomocy Rodzinie.

Tymczasem Rada Powiatu w § 3 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały przewidziała, że: *Przedmiotem działalności Centrum jest realizacja zadań powiatu określonych w: 7) innych ustaw oraz w § 3 ust. 2 załącznika Centrum realizuje również zadania powierzone w drodze:*

- 1) *uchwał Rady i Zarządu Powiatu Cieszyńskiego,*
- 2) *porozumień,*
- 3) *zarządzeń Starosty Powiatu Cieszyńskiego.*

Tym samym Rada Powiatu stworzyła otwarty katalog zadań Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie 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 powiatu, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł nałożyć na jednostkę budżetową inne, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania. Tymczasem ustawodawca w art. 11 ust. 2 ustawy wprost zastrzegł, iż 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 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.

Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej oraz podstaw jej działania (w tym przypadku Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie) to jedne 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.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem także innych przepisów Statutu. W tym również przepisów, które - jako powtarzające bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe - stanowią - w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr II SA/ Wr 1179/ 98 - z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń). Stwierdzić należy, że rada powiatu 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 bowiem rady powiatu, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej 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 może być stanowione przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*.

W kontekście powyższego, za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 6 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że *W strukturze organizacyjnej Centrum funkcjonuje Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Cieszynie, który realizuje zadania w zakresie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności oraz orzeczeń o wskazaniach do ulg i uprawnień, na podstawie odrębnych przepisów*. Zdaniem organu nadzoru przepis ten narusza art. 112a ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Na podstawie art. 112a ustawy o pomocy społecznej na szczeblu powiatu ustawodawca dopuszcza wyłącznie jedną możliwość łączenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, polegającą na włączeniu ośrodka interwencji kryzysowej w strukturę organizacyjną powiatowego centrum pomocy rodzinie. Zatem funkcjonowanie w strukturze organizacyjnej Centrum Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w świetle art. 112a ustawy o pomocy społecznej jest niedopuszczalne. Ponadto należy zaznaczyć, że zadania pomocy społecznej w powiatach, zgodnie z art. 112 ustawy o pomocy społecznej, wykonują jednostki organizacyjne - PCPR. Są to samodzielne jednostki organizacyjno-budżetowe podporządkowane bezpośrednio zarządowi powiatu, wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. Natomiast zgodnie z art. 6a. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych *Starosta w ramach zadań z zakresu administracji rządowej powołuje i odwołuje powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, zwany dalej "powiatowym zespołem", po uzyskaniu zgody wojewody oraz przedkłada wojewodzie informacje o realizacji zadań. Zgoda wojewody wymaga uzyskania opinii Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, zwanego dalej "Pełnomocnikiem"*. Należy zatem stwierdzić, iż powiatowe zespoły ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności są jednostkami powołanymi na mocy ustawy przez starostę, realizującymi zadania z zakresu administracji rządowej. Przepisy prawne jednoznacznie określają usytuowanie powiatowych zespołów ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności. Zdaniem organu nadzoru powiatowe zespoły ds. orzekania o stopniu

niepełnosprawności są jednostkami odrębnymi organizacyjnie i merytorycznie. Oznacza to, że powiatowe zespoły ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności działają, jako samodzielne struktury niewchodzące w skład organizacyjny powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Ponadto organem właściwym do prowadzenia spraw wynikających z nadzoru Wojewody Śląskiego nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności jest Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Województwie Śląskim.

Zatem, Rada Powiatu, w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 112a ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W związku z powyższym konieczne jest również stwierdzenie nieważności § 4 ust. 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów "w tym Zespole, o którym mowa w § 6" oraz ust. 1 pkt 5 w brzmieniu: *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, załącznika do uchwały, jako istotnie naruszające prawo.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że Rada w treści załącznika do uchwały pominęła § 1, co stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji.

W ocenie organu nadzoru treść § 4 ust. 3 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Rada Powiatu przepisem tym określiła, że: *Dyrektor Centrum dokonuje czynności prawnych na podstawie i w granicach pisemnego upoważnienia do składania oświadczeń woli związanych z funkcjonowaniem Centrum, udzielonego przez Zarząd Powiatu Cieszyńskiego.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten stanowi niedozwoloną modyfikację art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym *Zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu.*

Organ nadzoru sygnalizuje, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy 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).

*Ponadto Rada § 4 ust. 4 załącznika do uchwały postanowiła, że Dyrektor Centrum:*

*1) odpowiada za właściwą realizację zadań oraz wykorzystanie powierzonych środków finansowo-rzeczowych,*

*2) wydaje zarządzenia oraz inne akty regulujące wewnętrzną działalność Centrum,*

*3) wykonuje czynności pracodawcy w stosunku do osób zatrudnionych w Centrum oraz jest ich zwierzchnikiem służbowym.*

W ocenie organu nadzoru materia uregulowana powyższym przepisem nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej przepisem art. 11 ust. 2 ustawy. Dotyczy ona bowiem sfery prawa pracy, a jako taka nie stanowi materii statutowej, czego wymaga przepis delegujący. Ponadto swym zakresem normatywnym wkracza w materię już uregulowaną przepisami prawa, to jest przepisem art. 2 pkt 2 i art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych i przepisami art. 104 Kodeksu pracy. Reasumując, Rada Powiatu, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy, a także wkroczyła w materię uregulowaną ustawą.

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).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała rady powiatu niezgodna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXVIII/242/21 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Cieszynie, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego