



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 maja 2016 r.

Poz. 2464

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.100.5.2016.NB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 maja 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

§ 6 we fragmencie: „przede wszystkim” załącznika do uchwały nr XVII/93/2016 Rady Gminy Paszowice z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Paszowicach.

Uzasadnienie

Rada Gminy Paszowice powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.), art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 30 marca 2016 roku podjęła uchwałę nr XVII/93/2016 w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Paszowicach (dalej także jako uchwała).

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 5 kwietnia 2016 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż § 6 załącznika do uchwały we fragmencie: „przede wszystkim” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 2 o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 18 ustawy o pomocy społecznej stanowi: „Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników”.

Aktem określającym ustrój jednostki, w tym także gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Paszowicach jest statut, który w nauce określa się jako „zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujący zadania, strukturę wreszcie sposób działania instytucji lub organizacji”.

Statut winien zawierać zatem regulacje szczegółowo związane z przedmiotem działania ośrodka pomocy społecznej, jego strukturą organizacyjną i uregulowania dotyczące gospodarki finansowej jednostki budżetowej.

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. Katalog regulacji, które winny znaleźć odzwierciedlenie w statucie jest katalogiem otwartym. Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepisy te zawierają upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów normatywnych regulujących wewnętrzną strukturę oraz podział funkcji i zadań wewnątrz gminnych instytucji i urzędów. Postanowienia statutu regulujące podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy.

W § 6 załącznika do uchwały Rada Gminy Paszowice wymieniła zadania realizowane przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Paszowicach określone w przepisach prawa, głównie w ustawie o pomocy społecznej, zadania własne gminy i zadania zlecone gminie przez administrację rządową. Organ stanowiący dodatkowo wymienił zadania wynikające z rozeznaczonych potrzeb gminy, bądź z rządowych programów pomocy społecznej lub innych ustaw. Konkretyzując te zadania posłużył się przy tym sformułowaniem: „zadania te obejmują przede wszystkim”.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej powinna w sposób konkretny określać zadania Ośrodka. Natomiast użyte przez Radę Gminy Paszowice wyrażenie „przede wszystkim” należy rozumieć w ten sposób, że katalog zadań Ośrodka jest katalogiem otwartym. Jednakże norma kompetencyjna z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie daje radzie gminy upoważnienia do powiększenia katalogu tych zadań w drodze innej niż poprzez zmianę statutu. Trzeba w tym miejscu dodać, że wskazanie, iż Ośrodek Pomocy Społecznej w Paszowicach wykonuje zadania określone w przepisach prawa nie precyzuje o jakie przepisy konkretnie chodzi. Dodatkowo należy zauważyć, że Statut odwołuje się „głównie” do ustawy o pomocy społecznej, co również nie zamyka katalogu zadań Ośrodka. Jeżeli chodzi o zadania w zakresie pomocy społecznej w gminach to wprost z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wynika, że realizuje je gminny ośrodek pomocy społecznej. Organ nadzoru zaznacza, iż brak jest jednak takiego wskazania w innych ustawach. Zatem aby Ośrodek realizował takie zadania wynikające z innych ustaw niż ustawa o pomocy społecznej, zadania te muszą zostać ujęte w sposób wyraźny w jego statucie.

Trzeba zauważyć, że 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”. Jak stwierdza zaś art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 powołanej ustawy, gminne jednostki budżetowe tworzą organy stanowiące tych jednostek, które nadają im jednocześnie statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Ustawa o samorządzie gminnym stwierdza zaś, że podjęcie uchwały w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca zastrzegł zatem, że o przedmiocie działalności gminnej jednostki organizacyjnej – 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 (podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 110/11).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V).

Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak