



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia piątek, 11 października 2024 r.

Poz. 4484

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.317.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/32/2024 Rady Miejskiej w Białej Piskiej z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Zespołowi Obsługi Placówek Oświatowych w Białej Piskiej, w części załącznika:

- § 2,
- § 6 w zakresie sformułowania „a w szczególności”,
- § 6 pkt 2 - 3,
- § 6 pkt 11,
- § 6 pkt 30,
- § 6 pkt 34,
- § 6 pkt 37,
- § 6 pkt 40,
- § 9.

#### UZASADNIENIE

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Białej Piskiej, powołując się na art. 10a pkt 1 oraz 10b i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako usg) w związku z art. 11 ust. 2 oraz 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm. - dalej jako ufp) uchwaliła Statut Zespołowi Obsługi Placówek Oświatowych w Białej Piskiej, zw. dalej statutem ZOPO.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 9 września 2024 r.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej niniejszej uchwały art. 10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. Wspólną obsługę, co wynika z art. 10b ust. 1 usg, mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi”. Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały (na podstawie art. 10b ust. 2 usg), w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Zgodnie z art. 10c usg, zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie (ust. 1). Natomiast w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2, są one przekazywane w całości (art. 10c ust.2).

Wedle zaś art.11 ustawy o finansach publicznych, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora *finansów publicznych* nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (ust.1). Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (ust. 2). Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej” (ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa.

Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 2 ufp, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Statut jest zatem podstawą działania gminnej jednostki budżetowej, jaką jest ZOPO 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, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Natomiast, wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. 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 r. (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania 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 gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Z art. 11 ust. 2 ufp wynika, że statut jest podstawą działania gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Zespół Obsługi Placówek Oświatowych w Białej Piskiej (ZOPO) 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) danej jednostki budżetowej.

Tymczasem przepisem § 2 statutu ZOPO, Rada Miejska w Białej Piskiej postanowiła, że podstawę prawną funkcjonowania jednostki stanowią:

- 1) ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (...),
- 2) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...),
- 3) ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (...),

- 4) ustaw z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...),
- 5) niniejszy statut.

Wskazany wyżej przepisem Rada wprowadziła zamknięty katalog aktów prawnych, na podstawie których ma funkcjonować ZOPO w Białej Piskiej.

W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa, ponieważ skutkuje tym, że na etapie uchwalania uchwały mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje dana jednostka. Takim przykładem jest pominięcie np. ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, czy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych w tym wykazie. Tym samym sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Skutkuje to bowiem tym, że § 2 statutu zawęził stosowanie aktów prawnych tylko do objętego tym przepisem katalogu, mimo że sam przepis statutu będącego aktem prawa miejscowego nie może derogować lub ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących.

Ponadto przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. 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.

Niezgodnie z powyższymi wymogami został również skonstruowany przepis § 6 statutu ZOPO w zakresie zwrotu "w szczególności". Wskazany przepis stanowi, że "do zakresu działania zespołu należy wykonywanie zadań w zakresie obsługi szkół i placówek wymienionych w § 5, a w szczególności: (...)."

W ocenie organu nadzoru, wskazana regulacja statutowa jest niejasna i nieprecyzyjna. Należy brać pod uwagę, iż ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia w statucie, w sposób wyczerpujący, przedmiotu działania jednostki budżetowej. Użycie zwrotu "w szczególności" powoduje, że katalog zadań ZOPO ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę, innych zadań, nieprzewidzianych w statucie. Taka regulacja statutu powoduje, że inny organ niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania jednostki budżetowej. Tymczasem, ustawodawca w art. 11 ust. 2 ww. 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. Powyższe należy również odnieść do postanowień § 6 pkt 11 oraz pkt 37 statutu ZOPO, przekazujących bliżej nieokreślone zadania oświatowe do realizacji ZOPO na podstawie upoważnień Burmistrza (pkt 11) oraz przygotowywanie na zlecenie Burmistrza bliżej nieokreślonych informacji, analiz, ocen oraz innych dokumentów zakresu działania jednostek oświatowych (pkt 37).

Za niezgodne z prawem należy również uznać wskazanie w § 6 statutu ZOPO następujących zadań przekazanych do realizacji Zespołowi Obsługi Placówek Oświatowych w Białej Piskiej:

- w pkt 2 - opracowanie planów finansowych obsługiwanych jednostek przy współpracy z dyrektorami jednostek oraz planów zbiorczych i dokonywanie zmian w tych planach,
- w pkt 3 - przygotowywanie zmian wydatków i dochodów planów budżetowych jednostek oświatowych,
- w pkt 30 - realizacja zadań w zakresie udzielania pomocy materialnej dla uczniów, m.in. stypendium szkolne o charakterze socjalnym, motywacyjnym (przyznawane przez dyrektorów szkół) zasiłki szkolne, wyprawka szkolna,
- w pkt 34 - przygotowywanie arkuszy organizacyjnych jednostek do zatwierdzenia,

- w pkt 40 - przygotowanie projektów uchwał Rady Miejskiej w Białej Piskiej z zakresu zadań oświatowych.

Jak wyżej wskazano zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie (art. 10c ust. 1 usg), tym samym postanowienia § 6 pkt 1-2 statutu ZOPO zostały uchwalone z istotnym naruszeniem tej normy. Z kolei, w pkt 34 statutu przekazano zadanie polegające na przygotowaniu arkuszy organizacyjnych jednostek do zatwierdzenia. Natomiast organy właściwe do sporządzenia i zatwierdzenia arkusza oraz procedurę jego zatwierdzenia określa § 17 rozporządzenia Ministra Edukacji narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2023 r. poz. 2736). A zatem, organami posiadającymi kompetencje we wskazanym zakresie, zgodnie z wolą prawodawcy, są dyrektor oraz organ prowadzący szkołę - wójt, burmistrz, prezydent miasta. Nie ma przy tym mowy o angażowaniu w drodze aktu prawa miejscowego innych podmiotów w tryb pracy nad sporządzaniem arkuszy organizacyjnych, ponieważ możliwości takiej nie przewiduje ani ustawa - Prawo oświatowe ani powołane rozporządzenie.

ZOPO w Białej Piskiej na mocy § 6 pkt 40 upoważnione zostało do przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej w Białej Piskiej z zakresu zadań oświatowych, czym naruszono art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Wobec tego, rada gminy nie może uprawnienia przypisanego organowi wykonawczemu gminy przenieść na podstawie art. 10 a-b ustawy o samorządzie gminnym na jednostkę organizacyjną, będącą jednostką obsługującą w rozumieniu ww. regulacji.

Podobne uwagi należy odnieść do zadania, wskazanego w § 6 pkt 30 statutu ZOPO, polegającego na realizacji zadań w zakresie udzielania pomocy materialnej dla uczniów, m.in. stypendium szkolne o charakterze socjalnym, motywacyjnym (przyznawane przez dyrektorów szkół ) zasiłki szkolne, wyprawka szkolna. To burmistrz bowiem jest upoważniony do działania w tym zakresie, o czym przesądza art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty, stanowiący że świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przypomnieć należy, iż stypendium szkolne oraz zasiłek szkolny są właśnie świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym (art. 90c ust. 2 ww. ustawy). W myśl art. 90m ust. 2 powołanej ustawy, rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) - dyrektora centrum usług społecznych, do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1. A zatem, ZOPO w Białej Piskiej nie może wykonywać czynności w ramach procedury dotyczącej stypendiów szkolnych i zasiłków szkolnych.

Odnosząc się do § 9 statutu ZOPO, określającego źródła finansowania działalności ZOPO i jednostek przezeń obsługiwanych, należy wskazać, że w świetle uregulowań wyżej cyt. art. 11 ust. 1 ufp definiującego jednostkę budżetową oraz źródło pokrywania wydatków na jej działalność, brak jest podstaw do regulowania tej materii w statucie. Tym bardziej takiej podstawy nie znajduje regulowanie tych zagadnień względem innych jednostek organizacyjnych gminy w statucie ZOPO.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski