



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 grudnia 2022 r.

Poz. 8704

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.968.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nie ważność

uchwały Nr LV/416/22 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Myszkowie, dalej jako: „uchwała”, w części określonej w:

— § 2 ust. 3 lit. j załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1643 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

— § 2 ust. 4-6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

— § 3 ust. 2-5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

— § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

— § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 listopada 2022 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę Nr LV/416/22 w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Myszkowie, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi *Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Myszkowie*, dalej jako: „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11 ust. 2 ustawy oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 listopada 2022 r.

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

Ośrodek pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną gminy działającą w formie jednostki budżetowej. Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej siedzibę, nazwę i przedmiot działania. Użyte przez ustawodawcę w przywołanym wyżej przepisie sformułowanie „w szczególności” należy rozumieć w ten sposób, że możliwe jest określenie w statucie również innych zagadnień, jednak treść tego aktu powinna obligatoryjnie i w sposób kompleksowy obejmować swoim zakresem katalog elementów wymienionych w art. 11 ust. 2 ustawy.

Tymczasem Rada Miasta w Myszkowie w § 2 ust. 3 lit. j Statutu zawarła regulację, zgodnie z którą przedmiotem działalności Ośrodka jest m.in. *realizacja zadań własnych, zleconych, powierzonych Ośrodkowi na podstawie obowiązujących przepisów oraz zadań wynikających z rządowych programów*. W konsekwencji powyższego Rada stworzyła otwarty katalog zadań Ośrodka Pomocy Społecznej, a tym samym umożliwiła realizowanie przez Ośrodek innych zadań nieprzewidzianych w przedmiotowej uchwale. Zawarcie w Statucie powyższego postanowienia powoduje, że podmiot inny niż rada gminy będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania jednostki budżetowej. Jednocześnie jednak ustawodawca wprost zastrzegł, 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 innych zadań, nie wymienionych w statucie, 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 o finansach publicznych.

Organ nadzoru podkreśla, że regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Określenie przedmiotu i podstaw działania jednostki budżetowej należy zaliczyć do istotnych postanowień statutu, które powinny zostać uregulowane w sposób precyzyjny – tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała oraz jakie są jej podstawy działania. Kwestionowane postanowienie Statutu nie spełnia powyższych standardów.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem także innych przepisów Statutu, stanowiących powtórzenie lub modyfikację regulacji ustawowej. Należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalony jest pogląd, w świetle którego powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie w drodze przepisów uchwalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, są niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowią wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego. Uchwała rady gminy nie może bowiem jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18). Z zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP wynika, że przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

W nawiązaniu do powyższego należy zaznaczyć, że Rada zawarła w § 2 ust. 4 Statutu postanowienie, zgodnie z którym *Ośrodek koordynuje realizację strategii, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej*. Przywołany przepis ustawy o pomocy społecznej odnosi się do gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Co istotne, zgodnie z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej, gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych zawiera m. in. określenie sposobu jej realizacji. Tym samym wskazanie jaki podmiot odpowiedzialny jest za koordynację realizacji strategii stanowi materię regulowaną w uchwale w przedmiocie przyjęcia gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Ponadto w § 2 ust. 5 Statutu Rada postanowiła, że *Ośrodek zapewnia obsługę techniczno-organizacyjną Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*. Należy zaznaczyć, że powyższy przepis Statutu stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1249). Zgodnie z przywołaną regulacją *Obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek 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) – centrum usług społecznych*.

Podobnie należy ocenić postanowienie zawarte w § 2 ust. 6 Statutu, zgodnie z którym *Przy realizacji zadań Ośrodek współpracuje na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, innymi jednostkami organizacyjnymi i pomocniczymi, osobami fizycznymi prawnymi oraz innymi podmiotami realizującymi cele z zakresu pomocy społecznej*. Przedmiotowa regulacja stanowi modyfikację art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym *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*.

Dodatkowo w § 3 ust. 2 Statutu Rada postanowiła, że *Ośrodkiem kieruje Dyrektor, reprezentuje go na zewnątrz i występuje w jego imieniu, zatrudniany i zwalniany przez Burmistrza Miasta*. Ponadto zgodnie z § 3 ust. 5 Statutu *Dyrektor Ośrodka jest pracodawcą w stosunku do zatrudnionych pracowników*. Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy,

jednocześnie stanowiąc modyfikację lub powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 530) przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gminy, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 1 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec m. in. kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz kierownik gminnej jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki. Ponadto z art. 33 ust. 2 pkt 2 i 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. Dodatkowo art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy, kierownikiem urzędu jest wójt. Z przytoczonych wyżej regulacji wynika zatem kto jest pracodawcą kierownika jednostki, kto go zatrudnia i wykonuje w stosunku do niego czynności z zakresu prawa pracy oraz kto jest pracodawcą dla pracowników jednostki budżetowej. Tym samym przytoczone regulacje Statutu w tym przedmiocie są zbędne i niezgodne z prawem.

Poza materię statutową wykraczają również regulacje zawarte w § 3 ust. 3 i 4 Statutu w brzmieniu:

3. Dyrektor działa na podstawie upoważnień, pełnomocnictw udzielonych odpowiednio przez Burmistrza Miasta Myszkowa lub Radę Miasta w Myszkowie.

4. Dyrektor posiada uprawnienia do wydawania zarządzeń wewnętrznych, instrukcji, regulaminów regulujących wszystkie istotne sprawy związane z zabezpieczeniem prawidłowej realizacji zadań MOPS.

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 3 ust. 3 Statutu należy wskazać, że stanowi ona modyfikację:

- art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, z zastrzeżeniem ust. 8a;*

- art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta.*

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, Rada nie posiada kompetencji do uregulowania kwestii określonej w § 3 ust. 4 Statutu. Przyjęcie przez Radę powyższego przepisu stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 11 ust. 2 ustawy.

Modyfikację regulacji ustawowej stanowi również § 4 ust. 4 Statutu w brzmieniu: *Organy gminy oraz Wojewoda Śląski sprawują kontrolę i nadzór nad działalnością Ośrodka w sposób i w trybie określonym w ustawach.* Należy podkreślić, że kwestia nadzoru nad ośrodkiem pomocy społecznej została już uregulowana w art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, iż *Do zadań wojewody należy nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.* Dodatkowo uprawnienia nadzorcze i kontrolne wojewody reguluje art. 126 i następne ustawy o pomocy społecznej.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 5 ust. 3 Statutu w brzmieniu: *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym statucie mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa.* Należy podkreślić, że powyższe postanowienie Statutu narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wyrażoną w art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że upoważnienie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, a regulacje zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Tymczasem z kwestionowanego przepisu Statutu wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w Statucie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. W konsekwencji Rada przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami. Należy przy tym zaznaczyć, że Statut oparty jest na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc Statut może normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nieprzystawalność jego

postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13).

Reasumując, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Nr LV/416/22 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Myszkowie – w części określonej we wstępie niniejszego pisma, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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