



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 lutego 2023 r.

Poz. 1684

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.135.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/270/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koszarawie, dalej jako: „uchwała”, w części określonej w:

- § 5 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. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”

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

- § 7 ust. 2 w zakresie wyrazów „a w szczególności” i poprzedzającego je przecinka oraz § 7 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy, w związku z art. 2 Konstytucji RP;

- § 8 ust. 1-7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 9 ust. 1-2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 stycznia 2023 r. Rada Gminy Koszarawa podjęła uchwałę Nr XLVII/270/23 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koszarawie, dalej jako: „uchwała”. Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi *Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koszarawie*, dalej jako: „Statut”.

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

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 Gminy Koszarawa, ustalając zadania wykonywane przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w § 7 ust. 2 Statutu Rada wskazała, że *W Ośrodku realizowane są także inne zadania, w tym na podstawie odrębnego upoważnienia Wójta Gminy Koszarawa, a w szczególności: (...)*, natomiast w § 7 ust. 3 Statutu Rada zawarła regulację, zgodnie z którą *Ośrodek może realizować inne zadania na podstawie upoważnienia udzielonego uchwałą Rady Gminy Koszarawa*. W konsekwencji powyższego Rada stworzyła otwarty katalog zadań Ośrodka Pomocy Społecznej, a tym samym umożliwiła realizowanie przez Ośrodek innych zadań nieprzewidzianych w przedmiotowej uchwale. Wskazać należy, że 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 postanowienie zawarte w § 6 ust. 1 Statutu, zgodnie z którym *Ośrodek w ramach realizacji zadań współpracuje z Prokuraturą, Policją, Sądami, Powiatowymi Centrami Pomocy Rodzinie oraz innymi instytucjami pozarządowymi, organizacjami społecznymi, kościołem katolickim i innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi* 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*.

Podobnie należy ocenić § 6 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym *Ośrodek opracowuje i wdraża lokalne programy pomocy wynikające ze stwierdzonych potrzeb i zatwierdzone uchwałami Rady Gminy*, jako naruszający art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Wskazany przepis ustawy bowiem stanowi, że *Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej*. Zatem to rada gminy ma za zadanie opracować i wdrożyć lokalne programy pomocowe, nie ma podstawy prawnej, by ośrodek pomocy społecznej opracowywał i wdrażał programy, nawet te zatwierdzone uchwałami rady gminy.

Należy również wskazać, że Rada zawarła w § 6 ust. 3 Statutu postanowienie, zgodnie z którym *Ośrodek koordynuje realizację strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin grup szczególnego ryzyka*. 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.

Dodatkowo w § 8 ust. 1-7 Statutu Rada postanowiła, że: *§ 8. 1. Ośrodkiem kieruje odpowiedzialny za całokształt pracy Kierownik, który odpowiada za realizację zadań statutowych i budżetowych oraz reprezentuje go na zewnątrz na podstawie i w zakresie udzielonego pełnomocnictwa*.

2. Kierownika Ośrodka zatrudnia i zwalnia Wójt Gminy Koszarawa, który jednocześnie jest zwierzchnikiem służbowym Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koszarawie i dokonuje wobec niego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy.

3. Kierownik Ośrodka realizuje zadania przy pomocy zatrudnionych w Ośrodku pracowników.

4. Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w Ośrodku regulują przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 530).

5. Kierownik Ośrodka jest pracodawcą w rozumieniu kodeksu pracy i zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych w nim pracowników.

6. Kierownik Ośrodka może upoważnić poszczególnych pracowników do wykonywania określonych zadań, w tym z zakresu gospodarki finansowej Ośrodka, w szczególności w razie swej usprawiedliwionej nieobecności.

7. Do zadań Kierownika Ośrodka należy w szczególności :

1) określenie i wdrożenie odpowiedniej struktury organizacyjnej w tym między innymi opracowanie regulaminu organizacyjnego Ośrodka,

2) dobór kadr i podział zadań,

3) sporządzanie planów pracy i nadzór nad ich realizacją,

4) współpraca z organami samorządu terytorialnego: Radą Gminy, Komisjami Rady, radami sołectkimi i sołtysami,

5) terminowe kierowanie spraw o zwrot nienależnych świadczeń do postępowania egzekucyjnego,

6) przestrzeganie dyscypliny budżetowej.

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 określania 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 § 9 ust. 1 i 2 Statutu w brzmieniu:

1. Wójt Gminy Koszarawa udziela Kierownikowi Ośrodka upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej oraz innych ustaw o których mowa w § 7 niniejszego Statutu, a także w innych przewidzianych prawem przypadkach.

2. W przypadkach prawem przewidzianych upoważnienie, o którym mowa w § 8 ust. 6 może być także udzielone innej osobie na wniosek Kierownika Ośrodka.

Odnosząc się do wyżej wskazanej regulacji 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.*

Modyfikację regulacji ustawowej stanowi również § 5 Statutu w brzmieniu: *Nadzór merytoryczny nad działalnością Ośrodka w zakresie zadań zleconych sprawuje Wojewoda Śląski poprzez Wydział Rodziny i Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.* 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.

Opisane uchybienie 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/OI 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. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/270/23 Rady Gminy Koszarawa z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koszarawie – we wskazanej części, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy