



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 października 2024 r.

Poz. 6901

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.766.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI.29.2024 Rady Miasta Wojkowice z dnia 9 września 2024 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wojkowicach, w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) w zw. z art. 17 i art. 18 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1283).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 września 2024 r. Rada Miasta Wojkowice przyjęła uchwałę Nr VI.29.2024 w sprawie nadania Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wojkowicach, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wojkowicach, dalej jako „Statut”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 11 września 2024 r.

W trakcie oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną podjęcia uchwały w sprawie statutu jednostki budżetowej stanowi art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Uchwała podjęta w sprawie statutu gminnej jednostki pomocy społecznej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*, w tym w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych a także organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Z konstytucyjnej zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub ich nie wypełniono. Stanowisko to potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa*

ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że statut jest podstawą działania jednostki budżetowej i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał jedynie 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 tam zagadnień jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Załącznik do uchwały wymogów tych nie spełnia.

W § 2 ust. 2 Statutu wskazano, iż siedziba Ośrodka mieści się w Wojkowicach. W ocenie organu nadzoru jest to określenie niewystarczające; statut powinien wskazywać dokładny adres siedziby Ośrodka, a nie tylko miejscowość, w której Ośrodek się znajduje.

Przede wszystkim jednak zadaniem Rady jest nadanie statutu rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący zakres działalności (zadań) miejskiego ośrodka pomocy społecznej. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej to jedna z najistotniejszych części postanowień statutu, toteż winno być ono zrealizowane w sposób precyzyjny tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do zakresu zadań jakie jednostka będzie wykonywała.

W analizowanym statucie przedmiot i zakres działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej określono w Rozdziale 2 Statutu:

§ 4. Przedmiotem działalności Ośrodka są zadania wynikające z:

- 1) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,*
- 2) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych,*
- 3) ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,*
- 4) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej,*
- 5) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,*
- 6) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,*
- 7) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,*
- 8) ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych,*
- 9) ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,*
- 10) ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny,*
- 11) ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów,*
- 12) uchwał Rady Miasta Wojkowice oraz zarządzeń Burmistrza Miasta Wojkowice.*

§ 5. Ośrodek prowadzi obsługę organizacyjno-techniczną Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej.

§ 6. Celem działalności Ośrodka jest podejmowanie działań zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz w miarę możliwości do życiowego ich usamodzielnienia oraz do integracji tych osób i rodzin ze środowiskiem lokalnym i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W § 4 Statutu nie wskazano więc bezpośrednio przedmiotu i zakresu działalności MOPS, lecz wymieniono ustawy odnoszące się do szeroko rozumianej materii opieki społecznej, a ponadto ogólnikowo powołano uchwały Rady Miasta Wojkowice oraz zarządzenia Burmistrza Miasta jako źródła zadań, które jednostka budżetowa ma wykonywać. Równie ogólnikowo określono cel działalności Ośrodka. Zdaniem organu nadzoru uregulowanie takie nie jest prawidłowe, nie wskazuje bowiem w ogóle zadań gminy, ani własnych ani zleconych, które Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ma realizować. Omawiane postanowienie Statutu można by ewentualnie odczytać w ten sposób, iż Ośrodek ma realizować wszystkie zadania gminy wynikające z przywołanych ustaw, co jednak nie jest ani możliwe, ani dopuszczalne – przykładem może być ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi regulująca między innymi kwestię

wydawania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, co oczywiście nie może należeć do zadań ośrodka pomocy społecznej.

W treści załącznika do uchwały pominięto zadania, które jednostka budżetowa powinna realizować obligatoryjnie. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej *do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy:*

1) opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka;

2) sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej;

3) udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym;

4) przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych;

5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych;

6) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego;

7) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;

8) przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego;

9) opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem;

10) praca socjalna;

11) organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz usług sąsiedzkich;

12) prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych;

/.../

14) dożywianie dzieci;

15) sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym;

16) kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu;

16a) pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;

/.../

19) przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych;

20) opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy należy:

1) przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych;

2) przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze;

2a) organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich;

3) prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki;

3a) opracowanie i realizacja projektów socjalnych;

3b) przyznawanie i realizacja usług wsparcia krótkoterminowego w domach pomocy społecznej;

4) podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;

5) współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Statut powinien zatem jasno wskazywać, które z ww. zadań jednostka realizuje, uwzględniając w szczególności zadania wymienione w ustawie jako obligatoryjne.

Wobec powyższego oczywistym jest, że Statut nie reguluje kompleksowo przedmiotu działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, a tym samym Rada Miasta nie wypełniła delegacji z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 17 i 18 ustawy o pomocy społecznej. Opisane naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera również inne wady prawne.

Według § 1 Statutu: *Ośrodek działa na podstawie prawa, a w szczególności:*

- 1) ustawy o pomocy społecznej,
- 2) ustawy o finansach publicznych,
- 3) ustawy o samorządzie gminnym,
- 4) innych ustaw jeżeli obowiązek ich realizacji przez Ośrodek wynika z odrębnych przepisów,
- 5) niniejszego Statutu.

Przepis tej treści, pomijając brak precyzji, narusza zasady hierarchii aktów prawnych, a ponadto ma charakter nienormatywny. Rada gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy (por. analogicznie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z § 3 Statutu: *Nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Burmistrz Miasta Wojkowice*, tymczasem Rada nie jest upoważniona do wyznaczania relacji między jednostką budżetową a organami wykonawczymi jednostki samorządu terytorialnego.

Rozdział 3 Statutu zatytułowany „Organizacja i zarządzanie” zawiera regulacje z zakresu prawa pracy, które wykraczają poza materię statutową i regulowane są w szczególności przepisami ustawy o pracownikach samorządowych. Co więcej modyfikują one lub powtarzają regulacje ustaw powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 7 pkt 1) oraz kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki.

W Rozdziale 4 Statutu zatytułowanym „Gospodarka finansowa” częściowo powtórzono regulacje ustawowe, np. *Podstawę gospodarki finansowej Ośrodka stanowi roczny plan finansowy dochodów i wydatków /.../* (§ 12 uchwały – art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych); *Zaciąganie zobowiązań finansowych wymaga kontrasygnaty Głównej Księgowej* (§ 15 ust. 5 uchwały – art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

Reasumując, wskazane wyżej postanowienia Statutu nie realizują upoważnień ustawowych udzielonych Radzie w zakresie uchwalenia statutu miejskiego ośrodka pomocy społecznej.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI.29.2024 Rady Miasta Wojkowice z dnia 9 września 2024 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wojkowicach – w całości, 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, 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