



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 czerwca 2025 r.

Poz. 3945

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.374.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 czerwca 2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/68/2025 Rady Gminy Żarnowiec z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarnowcu, w części określonej w załączniku do uchwały: § 3, § 6 ust. 2, ust. 7 i ust. 8, § 7 ust. 1, § 8, § 9, § 10 ust. 1, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 maja 2025 r. Rada Gminy Żarnowiec przyjęła uchwałę Nr XI/68/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarnowcu, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Statut Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarnowcu, dalej jako „Statut”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 maja 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że przyjęty niniejszą uchwałą Statut Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarnowcu zastępuje dotychczas obowiązujący statut OPS w Żarnowcu przyjęty uchwałą Nr XIII/83/2020 z dnia 6 maja 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3993, z późn. zm.). Stąd też, zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji Rada winna była uchylić tę właśnie uchwałę, a nie uchwałę Rady Gminy Żarnowiec Nr XV/110/2020 z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/107/2020 Rady Gminy Żarnowiec z dnia 16 czerwca 2020 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/83/2020 Rady Gminy Żarnowiec z dnia 6 maja 2020 roku w sprawie przyjęcia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarnowcu, co uczyniła § 2 ocenianej uchwały.

Działanie Rady należy odczytywać jako próbę wyeliminowania z obrotu prawnego jedynie ww. uchwały nowelizującej oraz pozostawienie w obrocie uchwały Nr XIII/83/2020. Tymczasem taki zabieg legislacyjny jest niedopuszczalny, ponieważ Rada w treści swojej uchwały winna była jednoznacznie wskazać akt, który uprzednio regulował materię będącą przedmiotem podjętej na sesji w dniu 13 maja 2025 r. uchwały. Skoro jednak tego nie uczyniła obowiązujący stan prawny będzie należało ustalić w oparciu o ogólne reguły wykładni. I tak, zgodnie z zasadą *lex posterior derogat lei priori* (akt późniejszy uchyla akt wcześniejszy) uznać należy, że podjęcie uchwały przez ten sam organ na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu ustawowego w sposób dorozumiany doprowadziło do uchylenia uchwały, która została wcześniej podjęta w tym samym przedmiocie.

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 2 ustawy – *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 ośrodek pomocy społecznej 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.

Dodatkowo, z przepisu art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wynika, że: *Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych*.

Organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że zgodnie z § 3 Statutu: *1. Nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Wójt Gminy Żarnowiec. 2. Nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego w obszarze pomocy społecznej sprawuje Wojewoda Śląski*.

Tymczasem Rada nie jest upoważniona do wyznaczania relacji między jednostką budżetową a organami wykonawczymi jednostki samorządu terytorialnego bądź organami administracji rządowej w województwie. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej (por. art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej). Modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Organ nadzoru sygnalizuje, iż modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej, § 6 ust. 2 i ust. 7 Statutu został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W powołanej wyżej regulacji Statutu wskazano, co następuje:

§ 6. 2. Czynności z zakresu prawa pracy wobec Kierownika wykonuje Wójt Gminy Żarnowiec.

7. Kierownik Ośrodka wykonuje czynności pracodawcy w stosunku do pracowników zatrudnionych w Ośrodku.

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy, jak również stanowią niedozwoloną modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących.

Organ uprawniony do wykonywania czynności z prawa pracy wobec kierownika jednostki budżetowej (gminnej jednostki organizacyjnej) został już określony w przepisach powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy m.in. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Dodatkowo z przepisu art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), wynika, że *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. Zatem, Rada Gminy nie jest upoważniona do wskazania organu uprawnionego do wykonywania czynności z prawa pracy wobec Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej, gdyż wynika to już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Z kolei na podstawie art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników zatrudnionych w gminnych jednostkach budżetowych wykonuje kierownik tej jednostki. Wobec powyższego, uregulowanie w § 6 ust. 2 i ust. 7 Statutu kwestii z zakresu prawa pracy są zbędne i wykraczają poza delegację ustawową. Mają one charakter informacyjny i dotyczą kwestii wewnętrznych, zatem nie powinny znajdować się w akcie prawa miejscowego, jakim jest niniejszy Statut.

Za istotnie naruszający prawo należy uznać przepisy § 7 ust. 1 i § 10 ust. 1 Statutu, zgodnie z którymi:

§ 7 ust. 1 Ośrodek prowadzi gospodarkę finansową jako jednostka budżetowa gminy, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,

§ 10 ust. 1 W sprawach nieuregulowanych w niniejszym statucie zastosowanie mają inne obowiązujące akty prawa.

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 ujmując 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 obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu – albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu w działalności przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Stwierdzić należy, że Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla niego uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu i stosowaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada, normując materię określoną § 7 ust. 1 oraz § 10 ust. 1 statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Za sprzeczne z prawem należy uznać również regulacje zawarte w § 8 i § 9 statutu dotyczące mienia Ośrodka. Nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11 ust. 2 ustawy, a poza tym kwestia dotycząca mienia powinna być wskazana w akcie erekcyjnym.

Nadto za istotnie naruszający prawo należy uznać przepis § 6 ust. 8 statutu w brzmieniu: *Status prawny i zasady wynagradzania pracowników Ośrodka określają odrębne przepisy*. Przepis ten ma wyłącznie charakter informacyjny, a nie normatywny. Tymczasem w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów nienormatywnych.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Żarnowiec w ww. zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/68/2025 Rady Gminy Żarnowiec z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarnowcu – w wyżej wymienionej 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz