



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 sierpnia 2025 r.

Poz. 4776

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.486.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 lipca 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 113/XIV/25 Rady Gminy Świerklany z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świerklanach, w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) w zw. z art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.) i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), a także art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) oraz art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 26 czerwca 2025 r. Rada Gminy Świerklany, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr 113/XIV/25 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świerklanach, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Na mocy § 1 uchwały załącznikiem do niej Rada uczyniła Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świerklanach, zwany dalej „Statutem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 lipca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa uzasadniającymi stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Natomiast art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, 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*.

Uchwała podjęta w sprawie statutu gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Gminny Ośrodek 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. Organ stanowiący podejmując uchwałę nadającą statut jednostce budżetowej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, jak również wyczerpać zakres upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne dla prawidłowego prowadzenia działalności centrum.

Zdaniem organu nadzoru Statut nie określa wszystkich elementów wymienionych w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Należy podkreślić, że statut jest 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 muszą 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.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu o delegację ustawową określoną art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Statut nie spełnia ustawowych przesłanek.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że w § 5 Statutu, Rada podjęła próbę określenia przedmiotu działalności Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, jednakże uczyniła to w sposób niewystarczający, aby można było uznać, iż została prawidłowo zrealizowana delegacja ustawowa.

W § 5 ust. 1 Statutu Rada wskazała ogólnie, że *Podstawowym przedmiotem działalności Ośrodka jest realizacja zadań własnych i zleconych Gminy Świerklany wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.*

W tym miejscu zauważyć należy, że art. 17 ustawy o pomocy społecznej wprowadza dwojakiego rodzaju zadania własne gminy, tj. obligatoryjne i fakultatywne. O ile nie ulega wątpliwości, że Ośrodek Pomocy Społecznej zobowiązany będzie do wykonywania wszystkich obligatoryjnych zadań własnych a także zadań zleconych, to jednak w przypadku fakultatywnych zadań własnych nie jest jasnym, które z nich jednostka ta będzie realizować. Z brzmienia § 5 ust. 1 Regulaminu można byłoby wystosować tezę, że jeżeli Rada wskazuje ogólnie na zadania własne, wykonywane będą wszystkie, które zostały tak określone przez ustawodawcę, tj. zarówno obligatoryjne, jak i wszystkie fakultatywne. Co jednak istotne, działalność jednostki, a w szczególności tak istotnej dla społeczeństwa jakim jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, nie powinna opierać się na domniemaniach. Zatem, nie tylko zasadnym, ale wręcz koniecznym jest jednoznaczne określenie wszystkich zadań, które jednostka ta będzie wykonywać. Tylko w takim przypadku można mówić o należyтым wypełnieniu delegacji ustawowej, ale także działaniu Rady w zgodzie z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, a w tym wywodzonych z niej zasad poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyrok TK z 9.10.2007 r., SK 70/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 103 oraz powołane tam orzecznictwo). Jeżeli przy aktualnym brzmieniu ww. regulacji nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie, czy dane zadanie będzie realizowane, nie sposób mówić o działaniu Rady w zgodzie z powyższymi zasadami.

Zdaniem organu nadzoru do niewłaściwego wypełnienia upoważnienia ustawowego dotyczącego przedmiotu działalności Ośrodka doszło również w § 5 ust. 2 pkt 10, 11, 15, 17, i 19 Statutu. W tym miejscu zauważyć bowiem należy, że Rada podejmując próbę ustalenia zakresu działalności Ośrodka powołała się ogólnie na ustawy, nie dookreślając jakie dokładnie wynikające z ich przepisów zadania będą przez niego wykonywane. Przez tak szerokie odwołanie do ustaw, w których zawarte zostały przecież również zadania innych organów, nie jest wiadomym które z nich Rada miała w zamiarze przyporządkować do realizacji przez Ośrodek. Zatem, przyjęta przez Radę konstrukcja nie tylko nie daje jasności co do zakresu działania Ośrodka, ale również stwarza niebezpieczeństwo domniemania, że Ośrodek mógłby wykonywać zadania inne aniżeli zadania gminy, a w tym także zadania niemieszczące się w profilu działalności Ośrodka.

Niezależnie od powyższego, wątpliwości organu nadzoru budzi zastrzeżenie przez Radę możliwości wykonywania przez Ośrodek zadań na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny. W tym miejscu zauważyć trzeba, że zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej ośrodek pomocy społecznej tworzony jest w celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej.

Tymczasem nie sposób uznać, ażeby zadania gminy wynikające z ustawy o obronie Ojczyzny miały taki charakter. Choć mowa tam o świadczeniach osobistych i rzeczowych (art. 620 ust. 1, art. 630 ust. 1, art. 640

ust. 1), nie mogą być one jednak uznawane za środki z zakresu pomocy społecznej. Zgodnie bowiem z art. 618 ustawy o obronie Ojczyzny:

1. Na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły 16, a nie przekroczyły 60 lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegających na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego.

2. Obowiązek świadczeń osobistych może obejmować również obowiązek użycia posiadanych narzędzi prostych, a w stosunku do osób wykonujących świadczenia polegające na doręczaniu dokumentów powołania do służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń, zwanych dalej „kurierami” – także posiadanych środków transportowych.

3. Obowiązek świadczeń osobistych może być nałożony w związku z ćwiczeniami wojskowymi, a także w celu dostarczenia i obsługi przedmiotów świadczeń rzeczowych.

4. W stosunku do kurierów obowiązek świadczeń osobistych może być nałożony w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych oraz w przypadku powoływania w trybie natychmiastowego stawiennictwa żołnierzy rezerwy lub wezwania żołnierzy OT do stawienia się do pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie.

Natomiast w myśl art. 628 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny: *Na urzędy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne może być nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego.*

Z uwagi na charakter przedstawionych powyżej naruszeń, związanych z niewypełnieniem delegacji ustawowej, organ nadzoru zmuszony jest do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w całości.

Poza powyższym, w Statucie dostrzec można także inne istotne naruszenia prawa.

W § 6 ust. 2 Statutu Rada zastrzegła, że *Kierownika zatrudnia i zwalnia Wójt Gminy.*

Natomiast w § 7 Statutu Rada wskazała, iż:

1. Zadania Ośrodka wykonywane są przy udziale pracowników Ośrodka.

2. Ośrodek jest pracodawcą dla pracowników zatrudnionych w Ośrodku.

2. Kierownik wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników Ośrodka.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy, jak również stanowią zbyteczne powtórzenie przepisów ustawowych.

Organ uprawniony do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec kierownika jednostki budżetowej (gminnej jednostki organizacyjnej) został już określony w przepisach powszechnie obowiązujących. Zgodnie bowiem 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, a wedle art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Dodatkowo z 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 nie była upoważniona do wskazywania w Regulaminu organu uprawnionego do wykonywania czynności z prawa pracy wobec Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej, gdyż wynika to już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Z kolei art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników zatrudnionych w gminnych jednostkach budżetowych wykonuje kierownik tej jednostki. Wobec powyższego, przyjmowanie w § 7 ust. 2 Statutu uregulowań z zakresu prawa pracy jest zbędne i wykracza poza delegację ustawową.

Ponadto, niepotrzebna jest także regulacja z § 7 ust. 2 Statutu. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.) *Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników*. Z przepisu tego jasno zatem wynika, że to Ośrodek Pomocy Społecznej będzie pracodawcą dla zatrudnionych w nim pracowników. Powtarzanie tego typu regulacji ustawowych na poziomie aktu prawa miejscowego staje się zatem pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego.

Poza powyższym, jasnym jest także to, iż zadania Ośrodka Pomocy Społecznej realizowane są przez jego pracowników. Regulacja zawarta w § 7 ust. 1 Statutu pozbawiona jest zatem charakteru normatywności i ma wyłącznie walor informacyjny. Jako, że niniejszy Statut stanowi akt prawa miejscowego, nie powinny się w nim znaleźć tego rodzaju postanowienia. Jak podkreślił bowiem Naczelny Sąd Administracyjny [...] *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego, informującego o tym jakie przepisy regulują zasady, sposoby i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo. [...] Należy również zwrócić uwagę na to, że zawarcie w uchwale wskazanych wyżej „informacji” może wywołać u adresatów tych norm wadliwe przekonanie, że normy te są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, a nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Taka sytuacja jest nie dopuszczalna w świetle hierarchii źródeł prawa i stanowi nieuprawnione wiejcie prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (wyrok z 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, publ. CBOSA).*

Ponadto, w podobny sposób oceniać należy także § 9 Statutu w zakresie w jakim informuje o tym, że gospodarka finansowa Ośrodka prowadzona jest zgodnie z zasadami określonymi przepisami ustawy o finansach publicznych, § 10 stanowiący, że *Środki finansowe na działalność ośrodka pochodzą z budżetu Gminy Świerklany oraz budżetu państwa* oraz § 11 wskazujący, że *Podstawą gospodarki finansowej Ośrodka jest plan finansowy jednostki budżetowej*.

Tymczasem zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i państwowe fundusze celowe stosują zasady gospodarki finansowej określone w niniejszej ustawie.

Zaś w myśl art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych:

1. 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.

3. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”.

Końcowo organ nadzoru pragnie wskazać, że charakter czysto informacyjny ma również § 12 Statutu. Jasnym jest bowiem, że to Rada jako organ stanowiący przyjmuje Statut.

Uwzględniając powyższe stwierdzić zatem trzeba, że wszystkie powołane wyżej regulacje regulaminowe stanowią zbędne powtórzenie ustawy i mają wyłącznie walor informacyjny, a zatem nie powinny występować w Statucie stanowiącym akt prawa miejscowego.

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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 113/XIV/25 Rady Gminy Świerklany z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świerklanach – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy