



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 października 2025 r.

Poz. 5521

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.565.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/167/2025 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Ogrodzieńcu, w części określonej w załączniku do uchwały obejmującej: § 2 ust. 2, § 4 ust. 2 i ust. 4, § 7 ust. 1, § 8 wraz z wprowadzającym go rozdziałem 5 Mienie Ośrodka, 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 26 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przyjęła uchwałę Nr XX/167/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Ogrodzieńcu, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Statut Ośrodka Pomocy Społecznej w Ogrodzieńcu, dalej jako „Statut”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 sierpnia 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.

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 § 4 ust. 2 i 4 Statutu:

2. Czynności z zakresu prawa pracy wobec Dyrektora wykonuje Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec.

4. Dyrektor wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników Ośrodka.

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy.

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 Miejska nie jest upoważniona do wskazania organu uprawnionego do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej, gdyż wynika to już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Z kolei, z 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, regulacje § 4 ust. 2 i ust. 4 Statutu wykraczają poza delegację ustawową i powtarzają przepisy ustawowe. Mają one charakter informacyjny i dotyczą kwestii wewnętrznych, zatem nie powinny znajdować się w akcie prawa miejscowego, jakim jest niniejszy Statut.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać przepisy § 2 ust. 2 i § 7 ust. 1 Statutu, zgodnie z którymi:

§ 2 ust. 2. Ośrodek prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych

§ 7 ust. 1 Ośrodek prowadzi gospodarkę finansową, na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych i ustawie o rachunkowości.

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). 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 obowiązywaniu 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 jednostki budżetowej, której nadaje statut, przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Należy przy tym zwrócić uwagę na rozbieżność pomiędzy zacytowanymi powyżej przepisami statutu OPS – w pierwszym z nich wskazano jedynie ustawę o finansach publicznych, a w drugim również ustawę o rachunkowości. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że obowiązek prowadzenia przez jednostki budżetowe gospodarki finansowej w zgodzie z przepisami obu ww. ustaw wynika wprost z zawartych w nich regulacji. Dlatego też odwoływanie się do nich w treści statutu OPS jest zbędne. I tak, z art. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że ustawa ta określa m.in. zakres

i zasady działania oraz organizację jednostek budżetowych, a z art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o rachunkowości, że jej przepisy mają zastosowanie m.in. do gminnych jednostek budżetowych. Normując materię określoną § 2 ust. 2 oraz § 7 ust. 1 Statutu Rada istotnie naruszyła więc prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Za sprzeczne z prawem należy uznać również regulacje zawarte w § 8 ust. 1 i 2 Statutu dotyczące mienia Ośrodka. Nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11 ust. 2 ustawy, a poza tym mienie przekazane jednostce powinno być wskazane w akcie erekcyjnym.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Ogrodzieńcu 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/167/2025 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Ogrodzieńcu – 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