



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.30.2021.JK

Bydgoszcz, 7 czerwca 2021 r.  
Urząd Gminy  
w Dąbrowie Biskupiej  
LMS 10 CZE. 2021  
p. Słupkowski  
p. Wachowicz  
Pan  
Marcin Filipiak  
Wójt Gminy Dąbrowa Biskupia

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 41 /2021

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.)

**orzekam**

o nieważności uchwały nr XXIII/184/2021 Rady Gminy Dąbrowa Biskupia z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Biskupiej.

### Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Dąbrowa Biskupia podjęła uchwałę nr XXIII/184/2021 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Biskupiej. Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Biskupiej, zwany dalej „Statutem”, stanowi załącznik do badanej uchwały. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 maja 2021 r.

Zawiadomieniem z dnia 4 czerwca 2021 r., znak: WNK.DW.IV.4131.30.2021.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Wójt Gminy Dąbrowa Biskupia pismem z dnia 7 czerwca 2021 r., poinformował, że „(...) uwagi zawarte w zawiadomieniu zostaną uwzględnione w projekcie nowego statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, który obecnie jest przygotowywany i będzie podjęty w miesiącu czerwcu br.”.

Organ nadzoru zauważa, że jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm.). Stosownie do brzmienia art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, 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.

W niniejszej sprawie zastosowanie znajdzie również przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305), zgodnie z którym, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania.

Przepisem § 4 uchwały Rada Gminy Dąbrowa Biskupia postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”. Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r.- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Katalog natomiast aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), a w szczególności art. 13 pkt 2 i pkt 10 tej ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 13 pkt 2 i pkt 10 cytowanej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny.

W zakresie definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18 (publ. LEX nr 2492582), zgodnie z którym „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś

w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”.

W niniejszej sprawie zauważyć należy, że Statut zawiera jedynie ogólne regulacje dotyczące działania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Biskupiej, jego organizację wewnętrzną oraz gospodarkę finansową. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru postanowienia przedmiotowej uchwały nie spełniają kryteriów, które kwalifikowałyby je do kategorii aktów prawa miejscowego.

Prezentowane stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 430/06 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził: „Na gruncie rozważanej sprawy należy odnieść się przede wszystkim do treści Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej, gdyż ustalenie, czy zawiera on uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowane do nieograniczonej liczby podmiotów, skutkować będzie koniecznością ogłaszania zmian treści aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym. Zdaniem Sądu w treści statutu nie ma żadnej normy prawnej nakładającej na obywatela gminy jakiegokolwiek obowiązku lub przyznającej mu uprawnienia. Statut nie dotyczy również kwestii ustrojowych gminy, zawiera jedynie regulacje szczegółowo związane z przedmiotem działania Ośrodka Pomocy Społecznej, jego strukturą organizacyjną i uregulowania dotyczące gospodarki finansowej jednostki budżetowej. (...) Treści zawarte w statucie dotyczą jedynie zadań i obowiązków osób realizujących strategię gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11 (publ. LEX nr 899086) wskazał, że „(...) statut jednostki budżetowej, nadany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonymu kręgowi odbiorców, nie jest zatem

aktem o charakterze ustrojowo - organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego”.

Podobnie, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/2007 r. (publ. ONSAWSA 2008/3/50) podkreślono, że: „Ani z przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (...), ani z przepisu art. 21 ust. 2 tej ustawy, stanowiącego, że tworząc jednostkę budżetową, właściwy organ nadaje statut oraz określa mienie przekazywane jej w zarząd, nie wynika, by statut budżetowej jednostki organizacyjnej miał mieć charakter aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego) i by powyższe przepisy mogły stanowić podstawę prawną do podjęcia aktu o takim charakterze”.

Natomiast w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1628/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzono, że „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, wedle którego uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (wyroki NSA z dnia 9 grudnia 2005 r., II OSK 333/05, Lex nr 228249 oraz z 7 grudnia 2005 r., II OSK 332/05, Lex nr 174918) (...)”.

Nadmienić również należy, że stanowisko Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w zakresie charakteru uchwał nadających statut gminnym ośrodkom pomocy społecznej jest jednolite i utrwalone. Wyrazem tego jest między innymi rozstrzygnięcie nadzorcze Nr 56/2019 z dnia 3 lipca 2019 r. stwierdzające nieważność uchwały nr X.59.2019 Rady Gminy Wąpielsk z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku, Nr 57/2020 z dnia 3 lipca 2020 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXVI/125/2020 Rady Gminy Kęsowo z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Kęsowie, Nr 47/2021 z dnia 26 kwietnia 2021 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XVIII/154/2021 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zakrzewie.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zauważa, że w treści § 2 Statutu wymieniono akty prawne, na podstawie których działa Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Biskupiej., używając sformułowania „w szczególności”. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna. Użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, że katalog przedmiotu działania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej

w Dąbrowie Biskupiej ma charakter otwarty, co oznacza że możliwe jest wykonywanie innych zadań przez jednostkę na podstawie innych przepisów, nieprzewidzianych w uchwale.

Rada Gminy w Dąbrowie Biskupiej w § 3 ust. 3 Statutu wskazała, że „Nadzór nad merytoryczną działalnością Ośrodka sprawuje w zakresie: 1) zadań zleconych -Wojewoda Kujawsko-Pomorski, 2) zadań własnych - Wójt Gminy Dąbrowa Biskupia”. Wymaga podkreślenia, że nadzór nad ośrodkiem pomocy społecznej został już uregulowany w przepisie art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie bowiem z tym przepisem, 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. Organ stanowiący gminy nie posiada zatem kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem organem kontrolnym działalności gminnej jednostki organizacyjnej (a nie nadzorczym jak to jest ujęte w przedmiotowej uchwale) jest Rada Gminy Dąbrowa Biskupia poprzez komisję rewizyjną.

Powyższe uwagi, w zakresie modyfikacji przepisów ustawy, mają zastosowanie również do:

-§ 6 Statutu - modyfikacja art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej,

-§ 7 ust. 2 Statutu - modyfikacja art. 30 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 33 ust. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą § 7 ust. 2 Statutu postanowiono, że „Podczas nieobecności Kierownika Ośrodka pracą Ośrodka kieruje zastępca Kierownika”. Powyższe uregulowanie, w ocenie organu nadzoru, dotyczy kwestii wewnętrznej organizacji Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej

w Dąbrowie Biskupiej, a zatem nie stanowi oparcia w przepisie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wobec tego, Rada Gminy Dąbrowa Biskupia wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przedmiotowe uwagi mają zastosowanie również do przepisu § 10 ust. 1 Statutu. Dodatkowo, wskazać należy, że zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podstawą działalności gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”. Tym samym, przepisy ustawy o finansach publicznych definiując plan dochodów i wydatków posługują się nazwą „planu finansowego” jednostki budżetowej, a nie „rocznego planu finansowego”.

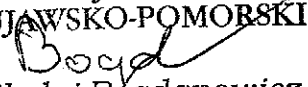
Przepisem § 11 ust. 2 Statutu wprowadzono regulacje, zgodnie z którą „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym statucie mają zastosowanie powszechnie obowiązujące przepisy. Takie unormowanie, w ocenie organu nadzoru jest sprzeczne z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa ujętą w Rozdziale 3 Konstytucji RP. Rada gminy nie może warunkować stosowania przepisów aktów wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie niższego rzędu. Oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych. Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Biskupie nie może zatem stanowić źródła informacji o obowiązujących przepisach.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Dąbrowa Biskupia podejmując w dniu 29 kwietnia 2021 r. uchwałę nr XXIII/184/2021 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Biskupiej, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA  
KUJAWSKO-POMORSKI  
  
Mikołaj Bogdanowicz