



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 grudnia 2014 r.

Poz. 6357

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.428.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LI/471/14 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 października 2014r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Wodzisławiu Śląskim w całości – jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 29 października 2014r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego nadała Statut Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Wodzisławiu Śląskim. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 7 listopada 2014r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 4 listopada 2014r. pod pozycją 5472.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano szereg przepisów tj.: art. 9 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 182 ze zm.) i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r., Nr 197 poz. 1172 ze zm.).

Uchwała o nadaniu statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej - z racji przynależności MOPS -u do instytucji gminnych - jest aktem prawa miejscowego. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 1 stanowi bowiem, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei według ust. 2 tego przepisu, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ośrodek pomocy społecznej uznać zatem należy za instytucję gminną w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy ustrojowej, a zatem jego statut stanowi akt prawa miejscowego. Instytucja gminna, to szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1526/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie ulega również wątpliwości, iż ośrodek pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną gminy działającą w formie jednostki budżetowej. W niniejszej sprawie zastosowanie więc znajdzie również art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rada Miejska wprawdzie nie powołała powyższego przepisu w podstawie prawnej

uchwały, jednak nie stanowi to istotnego naruszenia prawa. Stosownie do unormowania powołanego wyżej przepisu art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i **przedmiot działania**. 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 o finansach publicznych.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, zadania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wodzisławiu Śląskim (§ 5 załącznika do niniejszej uchwały) zostały określone w sposób sprzeczny z powołanym wyżej przepisem. Zgodnie z regulacją statutową „*zadania Ośrodka obejmują w szczególności:*

1. *przyznawanie i wypłacanie świadczeń przewidzianych ustawą o pomocy społecznej;*
2. *przyznawanie i wypłacanie świadczeń przewidzianych ustawami: o świadczeniach rodzinnych, o zasiłkach dla opiekunów, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, o systemie oświaty w zakresie pomocy materialnej, o dodatkach mieszkaniowych oraz prawo energetyczne w zakresie wypłaty dodatku energetycznego;*
3. *prowadzenie pracy socjalnej;*
4. *analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej;*
5. *realizację zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych;*
6. *realizację rządowych programów pomocy społecznej i gminnych programów osłonowych;*
7. *realizację programów systemowych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego;*
8. *realizację innych zadań wynikających z przepisów prawa, a w szczególności z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych”.*

Zdaniem organu nadzoru z uwagi na fakt, iż ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia w statucie przedmiotu działania jednostki budżetowej, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „w szczególności” – pozostawiać otwartego katalogu tych zadań. Użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, że katalog zadań ośrodka pomocy społecznej ma charakter otwarty co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nieprzewidzianych w uchwale. Taki zapis uchwały powoduje, że inny organ (podmiot) niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania jednostki budżetowej. Tymczasem ustawodawca w art. 11 ust. 2 ww. ustawy wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności gminnej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011r., sygn. akt III SA/Wr 110/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Również regulacja zawarta w § 5 pkt 8 załącznika do uchwały dotycząca realizacji innych zadań wynikających z przepisów prawa, a w szczególności ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych może prowadzić do powiększenia katalogu zadań ośrodka bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie, co należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy.

Reasumując należy uznać, że Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego, wskazując w § 5 załącznika do uchwały zadania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencje do określenia wskazanego elementu statutu i tym samym nie zrealizowała w pełni delegacji określonej w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Trudno natomiast uznać, aby postanowienia zawarte

w § 5 załącznika do uchwały dopuszczające możliwość realizacji przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wodzisławiu Śląskim innych, nieprzewidzianych w statucie zadań były jasne i przejrzyste. Takie działanie Rady Miejskiej należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP. Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Pochodną wyrażonego w tym przepisie dogmatu demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym precyzji przepisów prawa.

Rada gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma działać na podstawie i w granicach prawa, musi zatem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Na marginesie organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż w niniejszej sprawie nie jest możliwe stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w § 5 załącznika do uchwały w zakresie słów „w szczególności” oraz w § 5 pkt 8 statutu, gdyż działanie takie doprowadziłoby do istotnej modyfikacji woli uchwałodawcy, eliminując przy tym możliwość realizacji przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej innych przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa zadań.

Tym samym uchwałą Nr LI/471/14 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 października 2014r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**

- 1) Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.