



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 4 lipca 2019 r.

Poz. 3817

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 56/2019 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 3 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506)

orzekam

o nieważności uchwały nr X.59.2019 Rady Gminy Wąpielsk z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2019 r. Rada Gminy Wąpielsk podjęła uchwałę nr X.59.2019 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku.

Załącznikiem do niniejszej uchwały jest Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2019 r.

Zawiadomieniem z dnia 18 czerwca 2019 r., znak: WNK.DW.IV.4131.37.2019 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Gminy Wąpielsk w piśmie z dnia 26 czerwca 2019 r. (brak podpisu), uzupełnionym w dniu 27 czerwca 2019 r. poinformował, że „(...) zastrzeżenia do uchwały zostały przyjęte do wiadomości oraz że zostaną one wcielone w życie podczas uchwalania Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku na kolejnej Sesji Rady Gminy”.

Organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia uchwały jest fakt, że niniejsza uchwała została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 czerwca 2019 r., poz. 3111.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869) oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 z późn. zm.).

Stosownie do brzmienia przepisu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Zgodnie natomiast z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej.

Z kolei w myśl art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tworząc jednostkę budżetową, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.

Przepisem § 4 uchwały Rada Gminy Wąpielsk postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej 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 2017 r., poz. 1523 z późn. zm.), 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 odnoszą 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 Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku, będący załącznikiem do uchwały, zawiera jedynie ogólne regulacje dotyczące działania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku, 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 dotyka 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 nieokreślonego 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. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: „Ani z przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), 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) (...)”.

Zatem uchwała, która nie jest aktem prawa miejscowego nie powinna być publikowana w dzienniku urzędowym, a w konsekwencji termin jej wejścia w życie nie powinien być warunkowany takim zdarzeniem.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Wąpielsk w przepisie § 1 Załącznika do uchwały wymieniła akty prawne, na podstawie których działa Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wąpielsku. Do stosownych aktów zaliczyła również *inne przepisy prawa określające zadania, cele, działania oraz funkcjonowanie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku* (§ 1 pkt. 23 Załącznika do uchwały).

Z kolei w § 3 ust. 4 Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku, postanowiono: „Ośrodek ponadto realizuje *inne zadania nałożone przepisami ustaw i aktów prawnych wydanych w celu ich wykonania*”.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy Wąpielsk w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku powinna w sposób konkretny określać zadania ośrodka - przedmiot działalności, jakie jednostka będzie realizować. Natomiast z powołanych wyżej postanowień § 1 pkt 23 oraz § 3 ust. 4 Załącznika do uchwały nie wynika, jakie konkretne zadania miałyby być wykonywane na ich podstawie. w związku z czym przedmiot działalności Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku w tym zakresie pozostaje niedookreślony.

Organ nadzoru zauważa, że 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. z normy prawnej ujętej w tym przepisie wynika zatem w sposób jednoznaczny, że przedmiot działalności gminnej jednostki organizacyjnej- jednostki budżetowej, jest określony w statucie tej jednostki. z powyższego wynika więc, że rada gminy (tu Rada Gminy Wąpielsk) posiada kompetencje do podjęcia uchwały w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej, a przedmiot działalności tej jednostki może zostać określony jedynie w statucie.

Powyższe uwagi odnieść należy także do zapisów § 3 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Załącznika do uchwały.

W § 3 ust. 5 Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku uregulowano, że „Przy realizacji zadań statutowych Ośrodek współpracuje z organami administracji rządowej oraz samorządowej na szczeblu gminy, powiatu i województwa, urzędami, instytucjami i organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, sądami, prokuraturą, komornikami, pracodawcami, osobami fizycznymi i osobami prawnymi oraz innymi podmiotami w celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej”.

Powyższy przepis stanowi jednak nieuprawnione powtórzenie i modyfikację art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. II OSK 1077/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „W utrwalonym orzecznictwie sądowo administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może

regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące.”

W tym zakresie, przestrzeganie zasad prawidłowej legislacji jest warunkiem realizacji konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Rada Gminy Wąpielsk w § 5 ust. 2 Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku ustaliła, że podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy wchodzący w skład budżetu Gminy.

Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podstawą 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”.

Na marginesie sprawy, organ nadzoru zauważa, że oprócz niezasadnie powołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, budzi także wątpliwość powołanie art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, regulującego kwestie związane z tworzeniem jednostki budżetowej.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Wąpielsk podejmując w dniu 28 maja 2019 r. uchwałę nr X.59.2019 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąpielsku, 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