

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.312.2016.ACze

z dnia 2 listopada 2016 r.

Rada Gminy Tuplice

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016.446 j.t. ze zm) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIX/111/16 Rady Gminy Tuplice z dnia 27 września 2016 r. w sprawie: statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Tuplicach.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2016 r. Rada Gminy Tuplice podjęła uchwałę w sprawie: statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Tuplicach. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 października 2016 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy Tuplice powołała art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446), art. 110 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r., o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm) oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27.08.2009 r. finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm).

Ośrodek Pomocy Społecznej w Tuplicach jest gminną jednostką organizacyjną utworzoną w celu realizacji zadań gminy. Uchwała w sprawie statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Tuplicach jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia, na podstawie upoważnień ustawowych aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei ust. 2 tego przepisu stanowi, że 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 jest instytucją gminną w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, a zatem jego statut jest aktem prawa miejscowego.

Ośrodek pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną gminy działającą w formie jednostki budżetowej. Stosownie do 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.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, zadania Ośrodka Pomocy Społecznej w Tuplicach określone w § 5 kwestionowanej uchwały, zostały określone w sposób sprzeczny z przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rada Gminy w Tuplicach w § 5 określając przedmiot działania ośrodka użyła wyrażenia "w szczególności", co należy rozumieć, że katalog zadań Ośrodka Pomocy Społecznej jest katalogiem otwartym, że możliwe jest realizowanie przez tę jednostkę innych zadań nieprzewidzianych w uchwale. 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 jej przez siebie statutu. 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).

Ponadto w ocenie organu nadzoru uregulowania zawarte w § 8 ust. 6-7 oraz §9, §10, §11, §13 Statutu dotyczą kwestii wewnętrznej organizacji Ośrodka, co zresztą potwierdza przepis § 12 Statutu.

Również § 14 ust. 1 uchwały dot. sprawowanego nadzoru nad ośrodkiem, wykraczają poza zakres materii statutowej, a jednocześnie stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących. Należy zauważyć, że Ośrodek Pomocy Społecznej jest jednostką organizacyjną tworzoną przez Radę na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Z uwagi na fakt, że ośrodek funkcjonuje jako gminna jednostka organizacyjna zastosowanie będzie miał art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem na mocy ustawy o samorządzie gminnym organem kontrolnym działalności gminnej jednostki organizacyjnej jest rada gminy, poprzez komisję rewizyjną. Jednocześnie zauważenia wymaga, że ustawodawca regulując kompetencję rady gminy w powyższym zakresie ograniczył je do czynności kontrolnych, a nie nadzorczych. Zatem zakres czynności wobec gminnych jednostek organizacyjnych, do których została upoważniona rada gminy ogranicza się do wykonywania zadań kontrolnych. Rada nie posiada natomiast uprawnień nadzorczych. Z kolei zapis § 14 ust. 2 odnoszący się do kontroli prawidłowości rozliczeń Ośrodka z budżetem Gminy, którą przeprowadza Skarbnik Gminy, powinien znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w przepisach regulaminu organizacyjnego urzędu gminy. Skarbnik, jako główny księgowy budżetu, wykonuje zadania z zakresu szeroko pojętej kontroli finansowej z prawem kontrasygnaty włącznie, w tym kontroluje przepływ środków finansowych i wykonuje zadania z zakresu rachunkowości. Skarbnik i sekretarz sprawują także nadzór nad wykonywaniem kontroli zarządczej zgodnie z podziałem kompetencji i zadań, które regulują przepisy regulaminu organizacyjnego urzędu nadanego przez wójta w drodze zarządzenia. Natomiast odpowiedzialność za realizację kontroli zarządczej na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych ponosić będzie zawsze wójt. Ponadto organ nadzoru wskazuje iż zapis § 14 ust 3 uchwały, odnoszący się do nadzoru wojewody nad ośrodkiem pomocy społecznej, nie należy do materii statutowej tylko do rangi materii ustawowej.

Jednocześnie należy wskazać iż §7, §17 ust. 1 i 2, §18 oraz §19 regulują zapisy ustawy o finansach publicznych – art. 11, a § 20 uchwały - art. 16a o pomocy społecznej.

W tym stanie rzeczy należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek