



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 maja 2016 r.

Poz. 2489

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.102.4.2016.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 maja 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

§ 4 pkt 2 we fragmencie: „wynikające z innych przepisów prawa, w tym” i **pkt 3** oraz **§ 6 ust. 3 załącznika nr 1** do uchwały Nr **125/XX/2016** Rady Miasta Piechowice z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Piechowicach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), Rada Miasta Piechowice podjęła uchwałę Nr 125/XX/2016 w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Piechowicach. Załącznikiem do niniejszej uchwały jest Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Piechowicach.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 12 kwietnia 2016 r. pismem Nr ORG.0711.7.2016 z dnia 07 kwietnia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 4 pkt 2** we fragmencie: „wynikające z innych przepisów prawa, w tym” i **pkt 3 załącznika nr 1** do uchwały z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.);

- **§ 6 ust. 3 załącznika nr 1** do uchwały z istotnym naruszeniem art. 110 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.).

W **§ 4 pkt 2 i 3 załącznika nr 1** do uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Podstawowym przedmiotem działalności Ośrodka są zadania: (...) 2) wynikające z innych przepisów prawa, w tym udzielanie oparcia społecznego na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, 3) wynikające z innych przepisów prawa, na podstawie upoważnień wydanych przez Burmistrza Miasta Piechowice Kierownikowi Ośrodka lub innej osobie na wniosek Kierownika Ośrodka.”.

Zauważyć trzeba, że zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) „jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.”. Jak stwierdza zaś art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2

powołanej ustawy, gminne jednostki budżetowe tworzą organy stanowiące tych jednostek, które nadają im jednocześnie statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Ustawodawca zastrzegł zatem, że o przedmiocie działalności gminnej jednostki organizacyjnej – 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. Zawarte w § 4 pkt 2 (we fragmencie: „wynikające z innych przepisów prawa, w tym”) oraz pkt 3 uregulowania statutu, nie pozwalają bowiem na precyzyjne i jednoznaczne ustalenie, jakie konkretne zadania będą wykonywane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Piechowicach. W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia § 4 pkt 2 statutu we fragmencie: „wynikające z innych przepisów prawa, w tym” oraz pkt 3 naruszają w sposób istotny art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Paragraf 6 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały stanowi, że: „Kierownik Ośrodka na podstawie udzielonych mu upoważnień: 1) wydaje decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Gminy Miejskiej Piechowice; 2) na podstawie wydanego upoważnienia Kierownik może prowadzić postępowanie i wydawać decyzje administracyjne w innych sprawach nie określonych w ust. 1 należących do właściwości Gminy.”.

Zauważyć należy, że przepisy ustawowe precyzyjnie regulują kwestię wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Zgodnie z art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Upoważnienie to – na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej – może być także udzielone innej osobie. Artykuł 7 ust. 1 zdanie 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 966 z późn. zm.) o dodatkach mieszkaniowych stanowi, że dodatki te w drodze administracyjnej przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Na podstawie art. 7 ust. 1a tejże ustawy może on również upoważnić do ich wydawania inną osobę. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114 z późn. zm.) organ właściwy – tj. wójt (burmistrz, prezydent miasta) – może upoważnić w formie pisemnej swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach w zakresie świadczeń rodzinnych, a także do wydawania w tych sprawach decyzji. Artykuł 8b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r., poz. 169 z późn. zm.) stanowi, że organ właściwy – tzn. wójt (burmistrz, prezydent miasta) – może upoważnić w formie pisemnej swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych, prowadzenia postępowań i wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych. Podobnie w art. 12 ust. 2 w związku z ust. 1 tejże ustawy uregulowana została kwestia wydawania decyzji w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zgodnie z art. 178 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332 z późn. zm.) wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania w tych sprawach decyzji. Artykuł 54 ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 581 z późn. zm.) stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy może

upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do załatwiania spraw i wydawania decyzji w jego imieniu dotyczących potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej.

Przywołane powyżej przepisy wskazują, że problematyka wydawania oraz upoważniania do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej uregulowana została na poziomie ustawowym. Zdaniem organu nadzoru wyklucza to możliwość normowania tej kwestii w aktach hierarchicznie niższych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje – jako wysoce dezinformujące – stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44). Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalną. Powyższe stanowisko znajduje dodatkowe oparcie w treści § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143, zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej w konsekwencji prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak