



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 maja 2016 r.

Poz. 2490

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.79.6.2016.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

§ 3 ust. 2 i ust. 3 we fragmencie: „w szczególności” oraz § 4 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały Nr XVIII/129/2016 Rady Gminy Mietków z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mietków, powołując się na 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 ze zm.) oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 31 marca 2016 r. uchwałę Nr XVIII/129/2016 w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie. Załącznikiem do niniejszej uchwały jest Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Mietków z dnia 05 kwietnia 2016 r. nr Rg.0711.18.2016 i wplynęła do Organu Nadzoru dnia 12 kwietnia 2016 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 ust. 2 i § 3 ust. 3 we fragmencie: „w szczególności” załącznika 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.);

- § 4 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 110 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

W § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: „Ośrodek wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 na podstawie upoważnień ustawowych lub upoważnienia właściwego organu Gminy.”.

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 § 3 ust. 2 uregulowanie statutu, nie pozwala bowiem na precyzyjne i jednoznaczne ustalenie, jakie konkretne zadania będą wykonywane przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mietkowie. 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 oczekiwania 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.

Podobne uwagi jak powyżej należy odnieść również do zapisu **§ 3 ust. 3 załącznika** do uchwały, zgodnie z którym: „*Ośrodek realizuje cele, o których mowa w § 2, w szczególności poprzez następujące zadania: (...), gdzie w dalszej części tego przepisu w punktach od 1 do 13 szczegółowo określono te zadania.*”

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 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 110/11).

W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia § 3 ust. 2 oraz § 3 ust. 3 we fragmencie: „w szczególności” załącznika do uchwały naruszają w sposób istotny art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z **§ 4 ust. 3 i 4 załącznika** do uchwały: „*3. Kierownik Ośrodka na podstawie upoważnienia Wójta prowadzi postępowania i wydaje decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. 4. Na podstawie upoważnienia Rady Gminy wydanego w trybie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, Kierownik może prowadzić postępowania i wydawać decyzje administracyjne w innych sprawach niż określone w ust. 3, 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. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 966 z późn. zm.) stanowi, że dodatki te w drodze administracyjnej przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Na podstawie art. 7 ust. 1a tej 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 te same 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.

Organ nadzoru pragnie również wskazać, że w niektórych wypadkach organem właściwym do udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej może być na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – rada gminy. Zgodnie z tym przepisem ustawy „Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.”.

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak