



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 24 stycznia 2017 r.

Poz. 420

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 6/2017 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016, poz. 446 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwały Nr XXII/134/16 Rady Gminy Skrwilno z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skrwilnie.

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2016 r. Rada Gminy Skrwilno podjęła uchwałę Nr XXII/134/16 w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skrwilnie.

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

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 grudnia 2016 r.

Zawiadomieniem z dnia 12 stycznia 2017 r., znak: WNK.DW.IV.4131.2.2017 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Gminy Skrwilno w wyznaczonym terminie nie zajął stanowiska w niniejszej sprawie.

Podstawę prawną powyższej uchwały stanowi między innymi przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

Stosownie do brzmienia 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.

W myśl zaś art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Rada Gminy Skrwilno w § 4 uchwały postanowiła „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”.

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis uchwały narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.).

Przedmiotowy przepis zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do których nie zalicza się uchwała Nr XXII/134/16 Rady Gminy Skrwilno z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skrwilnie.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, nie podlega również publikacji z mocy przepisów szczególnych.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru podstawy do publikacji powyższej uchwały nie mogą stanowić powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz przepisy art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Wobec powyższego uznać należy, iż w § 4 uchwały termin jej wejścia w życie został określony niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

Na marginesie sprawy organ nadzoru zauważa, iż między innymi w przedmiotowej sprawie Wojewoda Kujawsko-Pomorski wypowiedział się już w rozstrzygnięciu nadzorczym nr 55/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r., orzekającym o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XVI/92/16 Rady Gminy Skrwilno z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Skrwilnie.

Rada Gminy Skrwilno w Rozdziale 2 Załącznika do uchwały określiła „Cele i zadania” Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skrwilnie. W przepisie § 5 wymieniła akty prawne, na podstawie których Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skrwilnie realizuje zadania w zakresie pomocy społecznej. Do powyższych aktów prawnych zaliczyła również uchwały Rady Gminy w Skrwilnie i Zarządzenia Wójta Gminy Skrwilno (§ 5 pkt. 10 Załącznika do uchwały).

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy Skrwilno w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skrwilnie powinna w sposób konkretny określać przedmiot działalności, jaki jednostka będzie realizować. Natomiast ze sformułowania „Uchwał Rady Gminy w Skrwilnie i Zarządzeń Wójta Gminy Skrwilno” nie wynika, jakie konkretne zadania miałyby być wykonywane na ich podstawie.

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru przedmiot działalności Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skrwilnie został niedookreślony, tym samym nie zamyka katalogu jego zadań.

Także zapis § 5 pkt 11 Załącznika do uchwały o treści „Innych ustaw i aktów prawnych związanych z realizacją polityki społecznej, w szczególności o charakterze realizacji osłon socjalnych” powoduje swoistego rodzaju niepewność wobec prawa dla podmiotów, które one dotyczą, a tym samym nie pozwala na precyzyjne i jednoznaczne ustalenie, jakie konkretne zadania będą wykonywane przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skrwilnie.

Jak wcześniej wskazano, ustawodawca w przepisie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wymaga od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określenia w statucie przedmiotu działania jednostki budżetowej. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań nie wymienionych w statucie, w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie przepisów art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe uwagi odnieść należy także do zapisów § 5 oraz § 5 pkt 11 Załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „w szczególności”.

Organ stanowiący Gminy Skrwilno mocą § 11 Załącznika do uchwały postanowił, iż „Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wydaje decyzje administracyjne organu I instancji w sprawach indywidualnych mieszkańców gminy z zakresu ustawy o pomocy społecznej oraz innych ustaw na podstawie upoważnień udzielonych przez Wójta Gminy, zgodnie z ustawami szczególnymi”.

Natomiast zgodnie z § 12 Załącznika do uchwały „Wójt Gminy na wniosek Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej może udzielić upoważnienia innej osobie do wydawania decyzji administracyjnych”.

Organ nadzoru zauważa, iż przepisy ustawowe precyzyjnie regulują kwestię wydawania oraz upoważniania do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 110 ust. 7 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, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej (art. 110 ust. 8 cytowanej ustawy).

W kwestii natomiast wydawania decyzji administracyjnych na podstawie przepisów szczególnych zauważyć należy, iż np. powołana w § 5 pkt 2 Załącznika do uchwały ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1793 z późn. zm.) w art. 54 ust. 11 przewiduje, 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 potwierdzania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej.

W myśl natomiast art. 178 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 575 z późn. zm.), powołanej w § 5 pkt 6 Załącznika do uchwały, 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.

Ponadto należy 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. W myśl tego przepisu 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 zatem, że problematyka wydawania oraz upoważniania do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej uregulowana została na poziomie ustawowym.

W ocenie organu nadzoru wyklucza to więc możliwość normowania tej kwestii w aktach hierarchicznie niższych, przez co Rada Gminy Skrwilno naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa.

Ponadto zauważyć należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 183/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepublikowane).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 (publ. OSS 2000/1/17) stwierdził, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie”. W wyroku tym wskazano także, iż orzecznictwo sądowo-administracyjne uznaje, że modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji. 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 (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, publ. ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 276/95, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi mają zastosowanie także do treści § 9 Załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „oraz działa w granicach uprawnień określonych w upoważnieniach udzielonych przez Wójta Gminy Skrwilno” oraz postanowień § 8 pkt 2, § 16 i § 17 Załącznika do uchwały.

Rada Gminy Skrwilno w § 23 Załącznika do uchwały postanowiła „W sprawach nie uregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązującego prawa”.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja narusza przepis art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest w oparciu o zasadę hierarchiczności. Przepis zatem wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy, co uczyniła Rada Gminy Skrwilno w § 23 Załącznika do uchwały.

Na marginesie sprawy zauważyć należy, iż Załącznik do uchwały zawiera błędną numerację przepisów tj. po § 5 wprowadzono § 8, a tym samym pozostałe przepisy zawierają błędne oznaczenie.

Mając zatem na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Skrwilno podejmując w dniu 15 grudnia 2016 r. uchwałę Nr XXII/134/16 w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skrwilnie, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej normy prawne.

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