



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2017 r.

Poz. 628

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.42.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2017 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/164/2016 Rady Gminy Bestwina z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bestwinie - w części, określonej w:

- 1) § 3 ust. 2 zd. 2 załącznika do uchwały, w zakresie zwrotu: „*W szczególności*” - jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 3 ust. 2 pkt f załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy oraz z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.),
- 3) § 4 ust. 4 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2016 r. Rada Gminy Bestwina podjęła uchwałę Nr XXI/164/2016 w sprawie zatwierdzenia statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bestwinie. Wskazany Statut stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej ww. uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 2 i art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 11 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2016 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 2 ustawy, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. 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

Natomiast, zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Natomiast, wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Tymczasem, § 3 ust. 2 zd. 2 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu „*W szczególności*”, został sformułowany w sposób sprzeczny z powołanymi wyżej przepisami. Wskazany przepis stanowi, iż *”Podstawowym zadaniem GOPS jest realizacja zadań własnych i zleconych z zakresu pomocy społecznej oraz z zakresu świadczeń rodzinnych. W szczególności do zadań GOPS należy: (...).”* W ocenie organu nadzoru, wskazana regulacja statutowa jest niejasna i nieprecyzyjna. Należy brać pod uwagę, iż ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia w statucie, w sposób wyczerpujący, przedmiotu działania jednostki budżetowej. 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. Taka regulacja 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.

Ponadto uchwała, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

W ocenie organu nadzoru, treść § 3 ust. 2 pkt f załącznika do ww. uchwały jest sprzeczna z art. 11 ust. 2 ustawy oraz art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Należy stwierdzić, iż jednostka budżetowa, jaką jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, może jedynie wykonywać zadania określone w jego statucie. Natomiast, zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem załącznika do ww. uchwały *”Podstawowym zadaniem GOPS jest realizacja zadań własnych i zleconych z zakresu pomocy społecznej oraz z zakresu świadczeń rodzinnych. W szczególności do zadań GOPS należy: wykonywanie innych zadań zleconych przez organ samorządu gminnego, Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.”* W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada upoważnienia do uregulowania w statucie ośrodka pomocy społecznej możliwości wykonywania innych zadań zleconych przez organ samorządu gminnego. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do wykonania innych zleconych zadań spoza zakresu pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych, nie ujętych w statucie tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, kwestia zlecenia do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej została już uregulowana w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym, organy administracji rządowej i samorządowej, zwane dalej "organami", mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej, zwanych dalej "podmiotami uprawnionymi".

Nadto, należy również zasygnalizować, iż przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują, aby Wydział Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego posiadał kompetencje do zlecenia zadań ośrodkowi pomocy społecznej.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, § 4 ust. 4 załącznika do ww. uchwały narusza obowiązujące przepisy prawa, poprzez modyfikację przepisu art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 20 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z powołanym przepisem 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. Natomiast, jak wynika z treści art. 20 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, organ właściwy może upoważnić, w formie pisemnej, 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 postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 2, a także do wydawania w tych sprawach decyzji. Jednakże, w treści § 4 ust. 4 załącznika do ww. uchwały wskazano, iż *„Kierownik GOPS wydaje decyzje administracyjne*

w zakresie wykonywania zadań zleconych i własnych na podstawie upoważnienia wydawanego przez Wójta Gminy.” Organ nadzoru podkreśla, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba 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. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/LU 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXI/164/2016 Rady Gminy Bestwina z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bestwinie, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Bestwina,
- 2) a/a.