



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 marca 2014 r.

Poz. 1536



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.135.24.2014.AS

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 1 lit. b-1, § 3 ust.5 i § 4 uchwały Nr LIV/458/2014 Rady Gminy Świdnica z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Świdnicy.

Uzasadnienie

Na sesji z dnia 27 lutego 2014 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr LIV/458/2014. Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 marca 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż § 1 pkt 1 lit. b-1 i § 4 uchwały naruszają w sposób istotny art. 87 oraz 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zaś § 3 ust.5 uchwały narusza w sposób istotny art. 110 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.), art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.), art. 178 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.), art. 8b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.), oraz art. 54 ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Świdnica, działając na podstawie art. 18 ust.1, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, nadała statut Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Świdnicy.

Należy zaznaczyć, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok TK z 25.05.1998 r., K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 1 pkt 1 lit. b-1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdnicy działa na podstawie wymienionych w tym przepisie ustaw. Zgodnie zaś z § 4 uchwały: „prawa i obowiązki pracowników Ośrodka regulują przepisy ustawy o pracownikach samorządowych”, czyli wskazała jakie przepisy ustawowe należy stosować. W kontekście powyższych zapisów Statutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu § 1 pkt 1 lit. b-1 oraz § 4 uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Mając na względzie powyższe, z uwagi na istotne naruszenie art. 87 oraz 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, należy stwierdzić nieważność § 1 pkt 1 lit. b-1 i § 4 uchwały.

W § 3 ust.5 uchwały Rada Gminy postanowiła: „Kierownik na podstawie upoważnienia Wójta Gminy Świdnica wydaje decyzje administracyjne : 1) w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, 2) prowadzi postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych a także wydaje decyzje w tych sprawach, 3) prowadzi postępowanie w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydaje w tych sprawach decyzje, 5) załatwia sprawy i wydaje decyzje dotyczące potwierdzania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej.”

Tymczasem zgodnie z treścią art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej: „7. 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. 8. Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej”. Zgodnie zaś z 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 (świadczeń rodzinnych), a także do wydawania w tych sprawach decyzji”. W myśl art. 178 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej „wójt 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”. Podobnie zgodnie z art. 8b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów: „Organ właściwy dłużnika 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 podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych, prowadzenia postępowania i wydawania w tych sprawach decyzji”. Zgodnie z art. 54 ust. 11 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych „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”.

Brzmienie cytowanych przepisów jest jednoznaczne: prowadzić postępowania w sprawach wymienionych w § 3 ust.5 pkt 1-4 uchwały oraz wydawać decyzje z upoważnienia wójta oprócz kierownika ośrodka pomocy społecznej mogą również inne osoby. Co więcej ustawodawca nie nakazuje Wójtowi obligatoryjnie upoważniać inne osoby do wydawania w sprawach wymienionych w § 3 ust.5 pkt 1-5 uchwały decyzji administracyjnych. Wójt może oczywiście wydawać tego rodzaju decyzję samodzielnie. Oznacza to, że Rada zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały ww. regulację, naruszyła w sposób istotny uprawnienia Wójta niewątpliwie modyfikując przepisy ustawowe.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 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:

T. Smolarz