



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 kwietnia 2016 r.

Poz. 2899

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.100.2016.15 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 kwietnia 2016 r.

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

orzekam

1. nieważność § 4 w części dotyczącej obowiązku ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego uchwały nr X/96/2016 Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie nadania Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zagórowie oraz

2. nieważność § 3 ust. 3 załącznika do uchwały nr X/96/2016 Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie nadania Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zagórowie

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę podjęto na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 15 i 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.).

Uchwała Rady Miejskiej Zagórowa została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 marca 2016r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 21 marca 2016 r. Rada Miejska Zagórowa podjęła uchwałę nr X/96/2016 w sprawie nadania Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zagórowie.

Podejmując uchwałę Rada Miejska Zagórowa postanowiła w § 4 o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W ocenie organu nadzoru nie jest to uregulowanie prawidłowe.

Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w 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). Jest to katalog zamknięty, który obejmuje:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Oceniana uchwała Rady Miejskiej Zagórowa nie zalicza się w ocenie organu nadzoru do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego stanowiony przez organ gminy.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 94 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP akty prawa miejscowego ustanawiane są przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera, co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006r., sygn. akt OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008r. (IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. W wyroku z dnia 12 października 2005r. (II OSK 134/05) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Oceniając przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie sposób, bowiem wywieść z niej norm, które skierowane są do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, a zatem norm o charakterze generalnym. Przepisy ocenianej uchwały nie są skierowane do mieszkańców gminy i nie rozstrzygają bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy.

Oceniana uchwała stanowi, zatem akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stanowisko takie znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. stwierdził, że uchwała w sprawie nadania statutu ośrodkowi pomocy społecznej nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie stosuje się do niej zasad dotyczących publikacji aktów prawa miejscowego. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że treść statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej zawiera jedynie regulacje dotyczące przedmiotu działania Ośrodka, jego struktury organizacyjnej i uregulowania dotyczące gospodarki finansowej. Nie zawiera on regulacji dotyczących kwestii ustrojowych gminy, czy też norm prawnych nakładających obowiązki lub przyznających

uprawnienia określonym w statucie adresatom. Postanowienia przedmiotowego statutu nie kształtują bezpośrednio ani formy pomocy przyznawanej konkretnym adresatom ani jej zakresu. Jest aktem, który w sposób ogólny określa charakter usług świadczonych przez Ośrodek i strategię gminy w rozwiązywaniu problemów społecznych. Nie stanowi, więc podstawy do wydania decyzji wobec indywidualnej osoby, osób prawnych czy też innych podmiotów. Dopiero po spełnieniu przesłanek wynikających z ustawy o pomocy społecznej i innych ustaw, a także wynikających z konkretnie nie wskazanych w statucie, porozumień zawartych z Wojewodą Wielkopolskim, innymi jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową, członkowie wspólnoty gminnej nabywają określone prawa i nałożone zostają na nich określone obowiązki (IV SA/Po 256/08).

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, który w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. uznał, iż sam fakt, że ośrodek pomocy społecznej wykonuje zadania skierowane na zewnątrz, wobec osób objętych jego działaniem, nie przesądza o zewnętrznym charakterze statutu. Jeśli uchwała zawiera wyłącznie zapisy regulujące przedmiot działania Ośrodka, jego strukturę organizacyjną oraz gospodarkę finansową, jako jednostki budżetowej gminy, które nie są skierowane na zewnątrz, to w tych warunkach Statut jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Skoro nie nakłada on obowiązków ani nie przyznaje praw nieokreślonego kręgowi adresatów nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego.

Rada Miejska Zagórowa w § 3 ust. 3 załącznika do ocenianej uchwały postanowiła, że w zakresie postępowania administracyjnego, prowadzonego w związku z realizowanymi zadaniami, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zagórowie działa, jako organ I instancji.

W ocenie organu nadzoru jest to uregulowanie nieprawidłowe.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), zwanej dalej u.s.g., decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może upoważnić do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g., tj. jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę oraz innych podmiotów, z którymi gmina zawrze umowę.

Dodatkowy, szczegółowy przepis kompetencyjny ustawodawca zawarł w art. 110 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.), zgodnie, z którym 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.

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż organem upoważnionym do załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnej z zakresu pomocy społecznej jest wójt. Udziela on kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie. W konsekwencji to kierownik ośrodka pomocy społecznej działa, jako organ I instancji w zakresie postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z zadaniami realizowanymi przez ośrodek, nie zaś jednostka organizacyjna, jaką jest ośrodek pomocy społecznej. Wynika to wprost z treści art. 110 ust. 7 ww. ustawy o pomocy społecznej.

Z tego względu niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 3 ocenianej uchwały nadającymu Miejsko-Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Zagórowie przymiot i kompetencje organu I instancji.

Podsumowując stwierdzić należy, iż podjęta przez Radę Miejską Zagórowa uchwała z dnia 21 marca 2016 r. nr X/96/2016 w sprawie nadania statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zagórowie zawiera wady prawne, które powodują konieczność wydania niniejszego rozstrzygnięcia.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone z powodu niezgodności z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann