



## ROZSTRZYGNIĘCIE 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**

uchwały Nr VII/126/2015 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2015r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Czeladzi w części określonej w:

- § 4 ust. 1 załącznika do uchwały jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 22 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163);
- § 8 załącznika do uchwały jako niezgodnej z art. 2 i 7 Konstytucji RP w zw. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885).

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi nadała statut Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Czeladzi.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 7 kwietnia 2015r.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi regulacjami przyjętymi w kwestionowanej wyżej części uchwały, istotnie naruszyła prawo.

Przepisy zawarte w § 4 załącznika do uchwały dot. sprawowanego nadzoru nad ośrodkiem, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza zakres materii statutowej, a jednocześnie stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących. Należy zauważyć, że Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej jest jednostką organizacyjną tworzoną przez Radę na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Utworzenie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej ma na celu wykonywanie zadań własnych gminy w zakresie pomocy społecznej. Z uwagi na fakt, że ośrodek funkcjonuje jako gminna jednostka organizacyjna zastosowanie będzie miał art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem na mocy ustawy o samorządzie gminnym organem kontrolnym działalności gminnej jednostki organizacyjnej jest rada gminy, poprzez komisję rewizyjną.

Jednocześnie zauważenia wymaga, że ustawodawca regulując kompetencję rady gminy w powyższym zakresie ograniczył je do czynności kontrolnych, a nie nadzorczych. Zatem zakres czynności wobec gminnych jednostek organizacyjnych, do których została upoważniona rada gminy ogranicza się do wykonywania zadań kontrolnych. Rada nie posiada natomiast uprawnień nadzorczych.

Ponadto zapis § 4 ust 2 załącznika do uchwały ogranicza nadzór wojewody nad ośrodkiem pomocy społecznej tylko do zadań zleconych, co jest niezgodne z obowiązującym stanem prawnym. Podkreślenia bowiem wymaga, iż zgodnie z art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej: „do zadań wojewody należy nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.” Biorąc powyższe pod uwagę, nadzór Wojewody nie ogranicza się tylko do zadań zleconych gminie, a zatem regulacja przedmiotowej uchwały w tym w zakresie stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, za wykraczającą poza materię statutową ośrodka pomocy społecznej należy uznać regulację zawartą w § 8 załącznika do uchwały dot. możliwości udzielenia upoważnień do załatwiania spraw (wydawania decyzji administracyjnych). Podkreślenia wymaga, iż możliwość taka wynika już z bowiem z przepisów powszechnie obowiązującego prawa tj. z ustawy o pomocy społecznej (art. 110 ust. 7 i 8), ustawy o samorządzie gminnym (art. 39 ust. 2), jak również z ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (art. 268a). Mamy zatem do czynienia z powtórzeniem i modyfikacją przepisów ustawowych.

Należy ponadto uznać, że uregulowane w § 8 Statutu kwestie dotyczą wewnętrznej organizacji Ośrodka, co zresztą potwierdza przepis § 9 ust. 2 pkt 1 lit. b Statutu, zgodnie z którym *zakres działania i kompetencje kierownictwa MOPS* winny zostać zawarte w regulaminie organizacyjnym Ośrodka.

I wreszcie nadmienić należy, iż regulacja zawarta w § 8 załącznika do uchwały, zdaniem organu nadzoru, jest niejasna i nielogiczna. § 8 ust. 1 stanowi, iż: „Burmistrz Miasta udziela Dyrektorowi Ośrodka upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Zgodnie natomiast z § 8 ust. 2 "Burmistrz Miasta może udzielić w formie pisemnej, Dyrektorowi upoważnienie do prowadzenia postępowań, wydawania decyzji administracyjnych z zakresu zadań zleconych gminie oraz zadań własnych gminy." Ponadto "Upoważnienie o którym mowa w ust. 1 i 2, może być także udzielone innej osobie na wniosek Dyrektora Ośrodka" (§ 8 ust. 3 Statutu).

W ocenie organu nadzoru, pojęcie spraw z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy (wymienionych w § 8 ust. 1 załącznika do uchwały) obejmuje zarówno zadania zlecone gminie oraz zadania własne gminy, co w konsekwencji powoduje sprzeczność zapisu § 8 ust. 2 załącznika do uchwały z art. 2 Konstytucji RP z uwagi na jego niejasność i nieprecyzyjność w kwestii dot. zakresu

udzielanego upoważnienia. Ponadto użycie odmiennych sformułowań w ust. 1 i 2 § 8, tj. "Burmistrz udziela" oraz "Burmistrz może udzielić" oznacza, że w przekonaniu Rady Burmistrz jest zobowiązany do udzielenia dyrektorowi MOPS upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w § 8 ust. 1. Tymczasem to Burmistrz jest organem administracji publicznej właściwym do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej jako organ pierwszej instancji, i to do niego należy ocena, czy będzie te decyzje wydawał osobiście, czy też upoważni Dyrektora Ośrodka do działania w swoim imieniu. Do Burmistrza należy również ustalenie zakresu tego upoważnienia.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (*por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Zauważyć należy, iż wprawdzie pismem z dnia 6 maja 2015 r. Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji. Podkreślona wymaga, iż Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii

należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> ).*

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (*por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/WR 300/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> ).*

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr VII/126/2015 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2015r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Czeladzi została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

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 Miejska w Czeladzi
- 2) a/a