



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.51.4.2016.AB

40 + OPS / m1 9.06.16
URZĄD MIASTA
w Kłodzku
Wpł. 09-06-2016
p. Bzdłowski
p. Senojin
Bis
Nr 10844 zał. 928

Wrocław, 2 czerwca 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 4 oraz § 4 ust. 1 pkt pkt 20 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku Nr XXII/182/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Kłodzku.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodzku na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXII/182/2016 w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Kłodzku.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXII/182/2016 Rady Miejskiej w Kłodzku, organ nadzoru stwierdził, że:

I.

§ 1 ust. 4 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

II.

§ 4 ust. 1 pkt 20 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Aktem określającym ustrój jednostki, w tym także gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłodzku, jest statut, który w nauce określa się jako zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujący zadania, strukturę, wreszcie sposób działania instytucji lub organizacji.

Statut winien zawierać zatem regulacje szczegółowo związane z przedmiotem działania ośrodka pomocy społecznej, jego strukturą organizacyjną i uregulowania dotyczące gospodarki finansowej jednostki budżetowej.

I.

W § 1 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Kłodzku postanowiła, że: „Nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Burmistrz Miasta Kłodzka.”

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ośrodek pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną utworzoną przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Utworzenie 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 kontrolującym działalność 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. W tym miejscu słusznym jest zauważenie, że nadzór zawiera w sobie element kontroli, a zarazem polega na czymś więcej, nadzorujący bowiem nie tylko dokonuje porównania stanu stwierdzonego z wyznaczonym oraz wynikającej stąd oceny (pozytywnej bądź negatywnej) co do działalności nadzorowanego, lecz ponadto przysługują mu w stosunku do nadzorowanego kompetencje władcze, pozwalające wywierać wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednostek podporządkowanych. Rada może badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, usuwać ich we własnym zakresie, nie może w sposób władczy wkraczać w zakres działalności jednostki organizacyjnej.

Tymczasem Rada Miejska w Kłodzku poprzez regulację § 1 ust. 4 załącznika do uchwały de facto postanowiła o przekazaniu uprawnienia do sprawowania nadzoru nad działalnością Ośrodka Pomocy Społecznej w Kłodzku na rzecz Burmistrza Miasta Kłodzka do czego nie była upoważniona, gdyż sama nie posiada kompetencji nadzorczych wobec gminnych jednostek organizacyjnych, o czym była mowa powyżej. Nie można bowiem uznać za podstawę sprawowania nadzoru nad gminnym ośrodkiem pomocy społecznej art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem ustawy ośrodek pomocy społecznej, wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Kompetencji wpływania wójta na wykonywanie zadań przez ośrodek pomocy społecznej nie sposób uznać za uprawnienie organu wykonawczego do władczego ingerowania w działalność ośrodka. Nadzór nad działalnością ośrodka jest bowiem pojęciem szerszym (jak wskazano powyżej) niż pojęcie – „kierowanie się ustaleniami”.

Uregulowanie kwestii sprawowania nadzoru nad działalnością ośrodka pomocy społecznej nie mieści się również w zakresie upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi że, organy gminy (tu: rada) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepis ten upoważnia radę do stanowienia w kwestiach organizacji wewnętrznej urzędów i instytucji gminnych, natomiast nie do wyznaczania relacji pomiędzy nimi a organami gminy, w tym również do nakładania uprawnień nadzorczych lub kontrolnych wobec tych szczególnych jednostek organizacyjnych. „Rady gmin stanowiące przepisy gminne zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej” (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92).

Zauważyć także należy, że choć Burmistrz jako organ wykonawczy posiada pewne uprawnienia nadzorcze w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych, to są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej Burmistrza w gminie. Wymaga dodania, że uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczą tylko i wyłącznie kierowników tych jednostek, a nie samej ich działalności, o czym postanowiła Rada w kwestionowanym zapisie uchwały.

W świetle art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Rada tym samym działała bez podstawy prawnej do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

II.

Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania. Katalog regulacji, które winny znaleźć odzwierciedlenie w statucie jest katalogiem otwartym. Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepisy te zawierają upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów normatywnych regulujących wewnętrzną strukturę oraz podział funkcji i zadań wewnątrz gminnych instytucji i urzędów. Postanowienia statutu regulujące podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy.

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 20 załącznika do przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Kłodzku uregulowała zakres realizowanych przez Ośrodek zadań. W ustępie 1 podpunkt 20 dopuszczono realizację innych zadań w oparciu o odrębne przepisy lub na podstawie udzielonych uprawnień lub pełnomocnictw.

Należy tymczasem podkreślić, że uchwała Rady Miejskiej powinna w sposób konkretny określić zadania Ośrodka. Przywołana powyżej treść § 4 ust. 1 pkt 20 załącznika do uchwały powoduje, że katalog zadań Ośrodka jest katalogiem otwartym. Jednakże norma kompetencyjna z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie daje radzie gminy upoważnienia do powiększenia katalogu tych zadań w drodze innej niż poprzez zmianę statutu. W konsekwencji, Rada w sposób nieuprawniony dopuściła realizację przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłodzku zadań wynikających z odrębnych przepisów.

Powyższe wynika z przywołanej już treści dyspozycji art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 powołanej ustawy, gminne jednostki budżetowe tworzą organy stanowiące tych jednostek, które nadają im jednocześnie statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Ustawodawca zastrzegł zatem, że o przedmiocie działalności gminnej jednostki organizacyjnej – 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. Regulacja zawarta w § 4 ust. 1 pkt 20 załącznika do analizowanej uchwały nie pozwala na precyzyjne i jednoznaczne ustalenie, jakie konkretne zadania będą wykonywane przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłodzku. W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W konsekwencji należy stwierdzić, że § 4 ust. 1 pkt 20 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dopuszczenie bowiem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 110/11).

W związku z powyższym należało orzec 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

Paweł Hreniak