

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.12.2019.ASzc

z dnia 24 stycznia 2019 r.

Rada Gminy Deszczno

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr III/17/18 Rady Gminy Deszczno z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie upoważnienia p.o. Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Deszcznie - Pani (...) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczącej niektórych świadczeń opieki zdrowotnej.

Uzasadnienie

Na sesji 17 grudnia 2018 r. Rada Gminy Deszczno podjęła uchwałę Nr III/17/18 w sprawie upoważnienia p.o. Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Deszcznie - Pani (...) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczącej niektórych świadczeń opieki zdrowotnej (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 28 grudnia 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 110 ust. 1 w zw. z art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz.U.2018.1508 ze zm., dalej u.p.s.), art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm., dalej u.s.g.) oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2017.1523 ze zm., dalej u.o.a.n.).

Pismem z 15 stycznia 2019 r., znak NK-I.4131.12.2018.ASzc, organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Deszczno o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do ww. uchwały. Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Deszczno o wyjaśnienie powierzenia obowiązków Kierownika OPS w Deszcznie Pani (...) (por. pismo z 15 stycznia 2019 r., znak NK-I.4130.13.70.2018.ASzc).

W toku prowadzonych czynności wyjaśniających organ nadzoru ustalił, że Ośrodek Pomocy Społecznej w Deszcznie obecnie nie ma kierownika, zaś zarządzeniem Nr 74/2018 z dnia 21 listopada 2018 r. Wójt Gminy Deszczno powierzył pełnienie obowiązków Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Deszcznie (dalej OPS w Deszcznie) Pani (...) – pracownikowi OPS w Deszcznie - do dnia wyboru Kierownika OPS w Deszcznie w drodze ogłoszonego postępowania w sprawie naboru na to stanowisko. Ponadto z wyjaśnień przedstawionych przez Sekretarza Gminy wynika, że Pani (...) posiada niezbędne wykształcenie, staż pracy oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej (por. pismo z 22 stycznia 2019 r., znak BRG.0711.4.2018-2019.AK). Niezależnie od powyższego, organ nadzoru ustalił również, że w Biuletynie Informacji Publicznej w zakładce „Oferty pracy” do dnia dzisiejszego nie zostało zamieszczone ogłoszenie o konkursie na stanowisko Kierownika OPS w Deszcznie.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że Wójt Gminy Deszczno nie był uprawniony do powierzenia Pani (...) funkcji pełniącego obowiązki Kierownika OPS w Deszcznie, albowiem zarówno przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o pomocy społecznej nie przewidują możliwości powierzenia pełnienia obowiązków kierownika ośrodka pomocy społecznej. Wójt Gminy Deszczno wydał zatem zarządzenie Nr 74/2018 z dnia 21 listopada 2018 r. bez podstawy prawnej. W konsekwencji, Rada Gminy Deszczno nie mogła upoważnić Pani (...) do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach dotyczących potwierdzenia

uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej dla osób innych niż ubezpieczone, należących do zadań Gminy oraz dokonywania w imieniu Wójta Gminy Deszczno zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego osób uprawionych do świadczeń rodzinnych, objętych obowiązkiem ubezpieczenia.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g. Wójt Gminy Deszczno jest uprawniony do zatrudniania i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Deszczno. Zgodnie zaś z art. 110 ust. 1 u.p.s. ośrodek pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną gminy, którą kieruje kierownik spełniający kwalifikacje określone w art. 122 ust. 1 u.p.s. Z treści tych przepisów nie wynika w żaden sposób upoważnienie do powierzenia funkcji pełniącego obowiązki kierownika ośrodka pomocy społecznej. Upoważnienia takiego nie stwarza również żaden inny przepis obowiązującego prawa. Brak przepisu przyznającego *expressis verbis* upoważnienie do powierzenia pełnienia obowiązków kierownika ośrodka pomocy społecznej oznacza niedopuszczalność takiej czynności. Taka konstatacja wynika z fundamentalnej dla prawa publicznego zasady praworządności, która wymaga, aby każde działanie organu administracji publicznej miało nie budzącą wątpliwości podstawę prawną w przepisach prawa obowiązującego. Względ na tę zasadę sprzeciwia się przyjmowaniu domniemania istnienia kompetencji niewyrażonych wprost w przepisach. Jest to tyle istotne, iż powierzenie pełnienia obowiązków Kierownika OPS w Deszcznie wiąże się w istocie z delegowaniem wszystkich funkcji, kompetencji, uprawnień i powinności, które są przynależne stanowisku kierownika tej jednostki. Irrelevantne dla oceny prawnej jest natomiast, że Pani (...) spełnia wymagania ustawowe, o których mowa w art. 122 ust. 1 u.p.s.

W świetle powyższego uznać należy, że Wójt Gminy Deszczno powierzył pełnienie obowiązków kierownika OPS w Deszcznie bez podstawy prawnej. Tego typu wada jest na tyle istotna, że musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały upoważniającej Panią (...) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczącej niektórych świadczeń opieki zdrowotnej. W tym bowiem zakresie można upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, którym Pani (...) nie jest.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że badana uchwała w sposób istotny narusza również art. 39 ust. 4 u.s.g. Stosownie do powyższego przepisu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.

Istotą uchwały podjętej na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. jest upoważnienie właściwego podmiotu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jest to tzw. dekoncentracja zewnętrzna, co oznacza, że podmioty upoważnione uzyskują status organu i działają we własnym imieniu. Inny rodzaj upoważnienia został wskazany przez ustawodawcę w art. 39 ust. 2 u.s.g. Tutaj organem kompetentnym pozostaje nadal wójt (burmistrz, prezydent miasta), a upoważnione przez niego osoby działają w jego imieniu. Wskazuje się ponadto na różnice pomiędzy obiema instytucjami, tj. pełnomocnictwem administracyjnym z art. 39 ust. 2 u.s.g. i zleceniem funkcji orzeczniczej z art. 39 ust. 4 u.s.g., wskazując, że pierwsze z nich jest upoważnieniem o charakterze osobistym, zaś drugie ma charakter normatywny. Sprawia to, że w przypadku upoważnień, o jakich mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g., zmiana piastuna kompetencji organu upoważnionego nie powoduje wygaśnięcia upoważnienia. Jest ono nadal ważne, gdyż nie zostało udzielone żadnej indywidualnie określonej osobie, lecz organowi jednostki organizacyjnej gminy (por. Szewc Andrzej, Komentarz do art. 39 ustawy o samorządzie gminnym, LEX nr 132746).

Stwierdzić zatem należy, że Rada Gminy Deszczno udzielając upoważnienia Pani (...) naruszyła w sposób istotny art. 39 ust. 4 u.s.g., albowiem w przypadku przeniesienia kompetencji na inny organ należy wskazać w upoważnieniu organ, a nie konkretną osobę.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, iż uchwała wydana na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi akt prawa miejscowego, gdyż przekazując kompetencje do władczego działania organowi upoważnionemu wywołuje także skutki na zewnątrz administracji, wiążąc nieokreślony krąg osób, potencjalnych stron postępowania administracyjnego w określonej kategorii spraw, wskazując inny niż określony w ustawie organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych w takich sprawach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/2008, LEX nr 531834). W konsekwencji, § 2 uchwały, zgodnie z którym „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” rażąco narusza art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. w zw. z art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że orzecznictwo sądowoadministracyjne nie jest jednolite odnośnie przedmiotowego zakresu takiego upoważnienia. Można tutaj wskazać dwie rozbieżne linie orzecznicze. Zgodnie z pierwszą linią orzecniczą zakres upoważnienia dotyczy załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rozumianych ściśle, tj. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 k.p.a. jako sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 28 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 300/13, LEX nr 1374585; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 876/13, LEX nr 1532137). Natomiast zgodnie z drugą linią orzecniczą zakres upoważnienia obejmuje kompetencje do wydawania aktów oraz podejmowania wszelkich czynności o charakterze publicznoprawnym, w tym prowadzących do ustalenia (odmowy ustalenia), stwierdzenia (odmowy stwierdzenia), czy też potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) uprawnienia lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2409/13, LEX nr 1430374; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 11 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 489/14, LEX nr 1650077; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 689/14, LEX nr 1650781). W konsekwencji, mając na względzie zakres pełnomocnictwa udzielonego przez Radę Gminy Deszczno, wykraczającego poza wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach dotyczących potwierdzania uprawnień do niektórych świadczeń opieki zdrowotnej, pojawiają się uzasadnione wątpliwości odnośnie zgodności zakresu tego upoważnienia z art. 39 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Podkreślić bowiem należy, że na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy została upoważniona do przekazania kierownikowi ośrodka pomocy społecznej wyłącznie tych kompetencji, które na mocy art. 39 ust. 1 u.s.g. zostały przyznane organowi wykonawczemu gminy.

W tym miejscu wskazać również należy, że wójt może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do załatwiania spraw i wydawania decyzji w jego imieniu dotyczących potwierdzania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej (por. art. 54 ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2014 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz.U.2018.1510 ze zm.), przy czym przepis ten nie znajduje zastosowania w stosunku do osób pełniących obowiązki kierownika ośrodka pomocy społecznej.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt