

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.313.2012.AHor

z dnia 9 października 2012 r.

Rada Gminy Brody

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XIX/139/12 Rady Gminy Brody z dnia 11 września 2012 r. w sprawie wyznaczenia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Brodach jako właściwego do realizacji zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 września 2012 r. Rada Gminy Brody podjęła Uchwałę Nr XIX/139/12 w sprawie wyznaczenia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Brodach jako właściwego do realizacji zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 września 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że Uchwała Nr XIX/139/12 istotnie narusza prawo, tj. art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 – zwanej dalej „ustawą”) oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Gminy Brody powołała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190, zaś stosownie do ust. 2 tego art. „w przypadku gdy wyznaczonym na podstawie ust. 1 podmiotem jest ośrodek pomocy społecznej, w ośrodku można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej”.

W § 1 ust. 1 Uchwały Nr XIX/139/12 Rada postanowiła, że „Wyznacza się Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brodach jako podmiot właściwy dla realizacji zadania z zakresu administracji publicznej dotyczącej wspierania rodzin, o którym mowa w ustawie z dnia 09 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 z późn. zm.)”. Należy tymczasem zauważyć, że powołany przepis art. 10 ust. 1 ustawy wskazuje, iż zadaniem gminy jest organizowanie pracy z rodziną. Zadanie to gmina może zlecić innemu podmiotowi, przy czym należy tu zastosować przepis art. 190 ustawy. W myśl ust. 1 art. 190 „Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą zlecić realizację zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1, art. 18 ust. 2 i 3, art. 60 ust. 1, art. 76 ust. 1, art. 93 ust. 2 i 3 i art. 154 ust. 2: 1) organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie wspierania rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej; 2) osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej.” Do zlecenia realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, stosuje się ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 190 ust. 2). Natomiast w przypadku, gdy wyznaczonym na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej podmiotem jest ośrodek pomocy społecznej, w ośrodku można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej (art. 10 ust. 2 ustawy).

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały należy również wskazać na regulację zawartą w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie której organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (pkt 1), organizacji urzędów i instytucji gminnych (pkt 2), zasad zarządu mieniem gminy (pkt 3) i zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Ustawa o samorządzie gminnym określa więc jednoznacznie katalog gminnych aktów prawa miejscowego. Ustawodawca wskazał zatem wprost uchwały rady gminy normujące organizację gminnych jednostek organizacyjnych, które mają rangę prawa miejscowego. Brak jest podstaw do przyjęcia, że ustawa szczególna wyłącza możliwość stosowania tej regulacji w odniesieniu do jakiegokolwiek instytucji gminnej. Wyjaśnienia wymaga, że instytucja gminna, to szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Powyższa okoliczność powoduje, że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki

w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści (a także zmiana statutu), ma charakter normatywny jako akt prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki pomocy społecznej są nie tylko podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach tej struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna. Zatem, akt ten ma charakter prawa miejscowego i nie jest tylko aktem wewnętrznym. Przeciwnie rozumienie powyższej regulacji pozostaje w sprzeczności z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym statuującym akty z zakresu organizacji urzędów i instytucji gminnych jako akty prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. II OSK 1526/08, LEX nr 533194). Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru, gdy podmiotem organizującym pracę z rodziną (art. 10 ust. 1 ustawy) ma być ośrodek pomocy społecznej, to powierzenie tego zadania winno nastąpić wyłącznie w drodze dokonania stosownych zmian w statucie OPS na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazać należy przy tym, że status prawny ośrodków pomocy społecznej jest zgoła inny niż wszystkich innych gminnych jednostek organizacyjnych gminy. Zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (j.t. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) zadania pomocy społecznej w gminie wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej. Z przytoczonego przepisu wynika zatem, że ośrodki pomocy społecznej nie są takimi gminnymi jednostkami organizacyjnymi jak wszystkie pozostałe gminne jednostki organizacyjne, którym rada gminy w dowolny sposób może ustalać przedmiotowy zakres ich działania. Z uwagi na ustawowo uregulowany zakres zadań ośrodków pomocy społecznej poszerzenie katalogu tych zadań powinno znaleźć wyraz wprost w ustawie regulującej wykonywanie określonego rodzaju zadań. Przykładami takich przepisów aktualnie obowiązujących jest między innymi art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Jednakże jak na wstępie wskazano organizowanie pracy z rodziną gmina może również zlecić innemu podmiotowi na podstawie art. 190 ustawy (art. 10 ust. 1 ustawy). Dlatego też w ocenie organu nadzoru powierzenie ośrodkowi pomocy społecznej realizacji zadań związanych z organizowaniem pracy z rodziną winno nastąpić wyłącznie w drodze zmiany statutu OPS. Wniosek taki wynika także z zapisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.) określającej zasady działania jednostek organizacyjnych gminy - jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Zgodnie z art. 11 ust. 2 w/w ustawy jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Także tworząc samorządowy zakład budżetowy organ stanowiący (zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) określa przedmiot działalności zakładu. Powierzenie wykonywania dodatkowych zadań jednostce organizacyjnej, w tym ośrodkowi pomocy społecznej wymaga więc wprowadzenia przez organ stanowiący zmian w uchwałach konstytuujących działalność tej jednostki.

Stanowisko organu nadzoru podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Go 311/12, w którego uzasadnieniu wskazał, iż „Zauważyć należy, iż ustawodawca zgodnie z art. 10 w zw. z art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, pozostawił radzie gminy wybór co do pomiotu, który realizować ma zadanie pracy z rodziną. Jeżeli podmiotem realizującym w/w zadanie ma być ośrodek pomocy społecznej, tak jak ma to miejsce w rozpoznawanej sprawie, wówczas przyjąć należy, iż rada gminy nie powinna podejmować odrębnej uchwały, ale wpisać ośrodkowi nowe zadanie dokonując zmiany zapisów wcześniej uchwalonego statutu ośrodka pomocy społecznej”.

Uchwała Nr XIX/139/12 dotknięta jest również innym mankamentem prawnym. W § 1 ust. 2 Rada wskazała, iż upoważnia się Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Brodach do załatwiania w imieniu Wójta indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Zdaniem Rady podstawę prawną do zawarcia takiego upoważnienia stanowi art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „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”. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Brody formułując § 1 ust. 2 przekroczyła swoje kompetencje. Należy bowiem zwrócić uwagę na regulację art. 178 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w którym ustawodawca uregulował kwestię upoważnienia. Zgodnie z tym przepisem „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”. Tak więc na mocy przytoczonego przepisu ustawowego w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach wspierania rodziny oraz wydawania decyzji, to wójt posiada kompetencję do upoważnienia w tych sprawach wymienione podmioty. Wśród tych podmiotów znajduje się także kierownik ośrodka pomocy społecznej. W kontekście powyższego zdaniem organu nadzoru przepis art. 178 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Podjęcie przez Radę Gminy Brody odrębnej uchwały w sprawie wyznaczenia OPS w Brodach do realizacji zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, 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

Teresa Kaczmarek