

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.312.2012TDom

z dnia 8 października 2012 r.

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 30.08.2012 r. Nr XXV/197/12 w sprawie w sprawie wyznaczenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim do realizacji ustawy o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej.

Uzasadnienie

W dniu 30.08.2012 r. Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim podjęła uchwałę Nr XXV/197/12 w sprawie w sprawie wyznaczenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim do realizacji ustawy o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 10.09.2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 10 ust.1 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 Miejska powołała m.in. art. 10 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zgodnie z którym pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190. Cała merytoryczna treść badanego zarządzenia została natomiast zawarta w § 1, zgodnie z którym „Wyznacza się Ośrodek Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim do realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej”. 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 w drodze dokonania stosownych zmian w statucie OPS na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Takie stanowisko wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 14.06.2012 r. II SA/Go 311/12. Uchwała w sprawie nadania, bądź zmiany statutu OPS, jako akt prawa miejscowego, powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym województwa zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 2009r. 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.

W tym stanie prawnym, podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia OPS w Krośnie Odrzańskim do realizacji zadań w zakresie wspierania rodziny w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowego aktu.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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