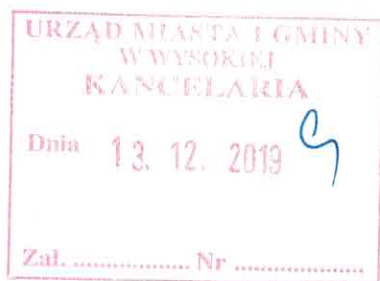


Wysoka, 12 grudnia 2019r.

Nr RMiG...0004.83...2019



Sz. Burmistrz Miasta i Gminy Wysoka  
Pan Artur Kłysz  
89-320 Wysoka  
Plac Powstańców Wielkopolskich 20/21  
tel: (067)2871004 ; fax : (067) 2871080

W nawiązaniu do prezentacji w dniu 11.12.2019r. na wspólnych Komisjach Rady Projektu Uchwały (Nr XVII/ /2019 z dnia 16 grudnia 2019 r.) oznaczony „Projekt nr 1 z dnia 10.12.2019r.” w sprawie Statutu Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wysokiej opublikowany na BIP <http://bip.gminawysoka.pl/?c=603>, wnoszę o przygotowanie pisemnego stanowiska prawnego o jej zgodności z obowiązującym prawem.

Powyższa prośba wynika z faktu, iż jest ujęta w porządku Sesji wyznaczonej w dniu 16 grudnia 2019r. celem jej podjęcia przez Panie i Panów radnych, natomiast treść w/w uchwały oraz jej załącznik w postaci Statutu zawiera zapisy budzące moim zdaniem wątpliwości prawne, które pozwalam sobie niniejszym pismem wskazać jak niżej:

**Pkt. 1 - § 4 w/w Uchwały stanowi cyt. „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”**

Wobec powyższego proszę o **potwierdzenie** z uwagi na różne rozstrzygnięcia nadzorcze i wyroki sądowe, iż akt ten kwalifikuje się do katalogu aktów prawnych podlegających publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, gdyż wskazuje się, że powyższy zapis uchwały narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.).

**Zgodnie z jego treścią w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:**

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;

- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała, nie zalicza się do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego stanowiący przez organ gminy (art. 13 pkt 2 ustawy), ponieważ zamieszczone w niej unormowania nie posiadają charakteru norm abstrakcyjno-generalnych, a więc skierowanych do wszystkich mieszkańców Gminy Wysoka lub wszystkich osób przebywających na terenie gminy jako potencjalnych adresatów tych norm.

Akt prawa miejscowego natomiast musi – jak wskazano wyżej – zawierać uregulowania stanowiące źródło określonego sposobu zachowania, a więc formułować zakazy, nakazy lub uprawnienia.

Prezentowana w/w Uchwała Rady Miasta i Gminy Wysoka w sprawie nadania Statutu takich wymogów nie spełnia, stąd też uznać należy, iż stanowi akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego. Stanowisko takie znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym statut ośrodka pomocy społecznej zawiera wyłącznie unormowania czysto organizacyjne szczegółowo związane z przedmiotem działalności ośrodka pomocy społecznej, jego strukturę organizacyjną i uregulowania dotyczące gospodarki finansowej jednostki budżetowej. Nie zawiera on regulacji dotyczących kwestii ustrojowych gminy, czy też norm prawnych nakładających obowiązki lub przyznających uprawnienia określonym w statucie adresatom. Postanowienia statutu nie kształtują bezpośrednio ani formy pomocy przyznawanej konkretnym adresatom ani jej zakresu. Jest aktem, który w sposób ogólny określa charakter usług świadczonych przez ośrodek pomocy społecznej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt. II SA/Bd 431/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt. IV SA/Po 256/08,„publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

**Ponadto na potwierdzenie wskazuje na:**

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 grudnia 2006 r. III SA/Lu 430/06
2. Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego ; dnia 18 kwietnia 2016 r. ; Poz. 2899
3. Rozstrzygnięcie nadzorcze nr KN-I.4131.1.403.2019.3 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 października 2019 r. ; poz. 8946 dnia 30 października 2019 r.
4. Rozstrzygnięcie nadzorcze nr KN-I.4131.368.2019.6 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18 października 2019 r. ; poz. 8745 , dnia 21 października 2019 r.
5. Rozstrzygnięcie nadzorcze nr KN-I.4131.1.100.2016.15 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 15 kwietnia 2016 r. ; Poz. 2899 dnia 18 kwietnia 2016 r.

**Pkt. 2 - § 10 ust. 9 Statutu - załącznika w/w Uchwały stanowi cyt. „Podział na wewnętrzne komórki organizacyjne .....”**

Powyższą regulację przyjmuję, iż nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem została podjęta bez podstawy prawnej. Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2018 r. poz. 1508, ze zm.) nie upoważniają wójta / burmistrza do działania w tej materii.

W szczególności kompetencji wójta / burmistrza do zatwierdzania treści regulaminu organizacyjnego ośrodka nie sposób wywieść z art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem, ośrodek pomocy społecznej, wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Kompetencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wykonywania zadań przez ośrodek pomocy społecznej wynikająca z przywołanego przepisu nie jest równoznaczna z wymogiem uzgadniania (zatwierdzania) zasad funkcjonowania Ośrodka, liczby etatów w jego strukturze organizacyjnej oraz zadań poszczególnych stanowisk określonych w regulaminie organizacyjnym.

Zauważyć także należy, że choć wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy posiada określone uprawnienia w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych, to są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w gminie.

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 działalności jednostek organizacyjnych, o czym postanowiła by Rada w kwestionowanym zapisie uchwały.

Zasadniczo w sferze uprawnień wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pozostaje zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz udzielanie bądź możliwość udzielania stosownych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Regulamin organizacyjny jest nadawany przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. Wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej uprawnień i obowiązków powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

**Pkt. 3 - §8 ppkt 13) Statutu - załącznika w/w Uchwały stanowi cyt. „Załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym .....**

Moim zdaniem jest to uregulowanie prawnie „wątpliwe” gdyż Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej działałby, jako organ I instancji.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), zwanej dalej u.s.g., decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może upoważnić do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g., tj. jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę oraz innych podmiotów, z którymi gmina zawrze umowę. Dodatkowo, szczegółowy przepis kompetencyjny ustawodawca zawarł w art. 110 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.), zgodnie, z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż organem upoważnionym do załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnej z zakresu pomocy społecznej jest wójt / burmistrz . Udziela on kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie.

W konsekwencji to kierownik ośrodka pomocy społecznej działa, jako organ I instancji w zakresie postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z zadaniami realizowanymi przez ośrodek, nie zaś jednostka organizacyjna, jaką jest ośrodek pomocy społecznej. Wynika to wprost z treści art. 110 ust. 7 ww. ustawy o pomocy społecznej.

**Pkt. 4 - §5 ust. 2 Statutu - załącznika w/w Uchwały stanowi cyt. „Ośrodek realizuje także inne zadania wynikające z przepisów prawa lub rozeznaczonych potrzeb gminy .....**

Podstawy prawne działania Ośrodka zostały określone w § 1 załącznika do uchwały, należy się zastanowić, czy wszystkie są ujęte lub właściwe. Jednakże w dalszej części uchwały, poprzez użycie sformułowań „także inne zadania wynikające z przepisów prawa lub rozeznaczonych potrzeb Gminy.....” otworzyła katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działalności Ośrodka, który stanowi o realizacji „innych zadań w obszarze pomocy społecznej”. Regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny budzić jakichkolwiek wątpliwości. Użycie wskazanych wyżej sformułowań, przy jednoczesnym enumeratywnym wyciszeniu podstaw działalności Ośrodka, może prowadzić do powiększenia katalogu zadań Ośrodka w inny sposób niż poprzez zmianę statutu, co stanowiłoby istotne naruszenie prawa.

**Pkt. 5 - §8 ppkt 2) Statutu - załącznika w/w Uchwały stanowi cyt. „Sporządzanie programów osłonowych, związanych m. in. z pomocą w wychodzeniu .....**”

Proszę o zweryfikowanie w treści zapisu „**związany m. in.**” gdyż jak wyżej regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny budzić jakichkolwiek wątpliwości.

**Pkt. 6 - §8 ppkt 14) Statutu - załącznika w/w Uchwały stanowi cyt. „Prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach dodatku mieszkaniowego .....**”

W załączniku do uchwały będącym Statutem Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w § 1 ppkt. 15) ..... działającą na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych .....” oraz **§8 ppkt 14) w/w Uchwały stanowi cyt. „Prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji administracyjnych w spawach dodatku mieszkaniowego .....**” wynika, że ośrodek realizuje zadania poprzez przyznawanie i wypłacanie dodatków mieszkaniowych.

Natomiast zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2009 r. Nr 175 poz. 1362 ze zm.) ośrodki pomocy społecznej wykonują zadania pomocy społecznej w gminach. Zadania ośrodków zostały określone w przepisach art. 17 i art. 18 ustawy o pomocy społecznej, z jednoczesnym podziałem na trzy grupy, tj: na zadania własne gmin o charakterze obowiązkowym, zadania gmin o charakterze fakultatywnym oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W żadnej z tych grup zadań nie mieszczą się zadania z zakresu ustawy o dodatkach mieszkaniowych ani wypłata dodatków mieszkaniowych, będąca zgodnie z art. 9a ustawy o dodatkach mieszkaniowych - zadaniem własnym gmin. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 71 poz. 734 ze zm.), dodatek mieszkaniowy przyznaje wójt na wniosek osoby uprawnionej w drodze decyzji administracyjnej. Regulacja ta wskazuje w sposób jednoznaczny organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu dodatków mieszkaniowych.

Wobec powyższego moim zdaniem, rada gminy nie może przejmować kompetencji zastrzeżonych wójtowi / burmistrzowi. W katalogu zadań pomocy społecznej ustawodawca nie przewidział zadania polegającego na prowadzeniu spraw związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych. Wypłata dodatków mieszkaniowych jest co prawda zadaniem własnym gminy, nie jest natomiast zadaniem z zakresu pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej wykonują tylko zadania gminy w zakresie wynikającym z ustawy o pomocy społecznej. O niedopuszczalności przekazania spraw mieszkaniowych do właściwości ośrodka pomocy społecznej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2002 r. sygn. akt: II SA/LU 429/02, uznając, że takie działanie jest pozbawione podstawy prawnej.

**Pkt. 7 - §8 ppkt 13) Statutu - załącznika w/w Uchwały stanowi cyt. „Załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w tym.....w sprawach dodatku energetycznego, określonego w ustawie Prawo energetyczne” – w związku z tym proszę o potwierdzenie słuszności zapisu w odniesieniu do Rozstrzygnięcia Nadzorczego nr NPII.4131.1.165.2019 Wojewody Śląskiego z dnia 7 marca 2019 r. ; poz. 2125 z dnia 13 marca 2019 r.**

**Wobec powyższego wnioskuje jak na wstępie.**

**Z poważaniem**

**Otrzymuje:**

1. **Burmistrz MiG Wysoka Pan Artur Kłysz.**
2. A/akta - Przewodniczący Rady MiG Wysoka

**Do wiadomości:**

1. Panie / Panowie Radni RMiG Wysoka
2. A/akta – Rada Miasta i Gminy Wysoka.

  
**Przewodniczący Rady  
MIASTA i GMINY**  
*inż. Henryk Stańczyk*