

KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH

SZCZECHOWICZ & ROPIAK S.C.

Olsztyn, dnia 1 czerwca 2009 roku

Kancelaria Radców Prawnych
Szzechowicz & Ropiak s.c.

a/a

ODPIS

Za pośrednictwem:

Wojewody Warmińsko - Mazurskiego w Olsztynie
10-575 Olsztyn, Al. J. Piłsudskiego 7/9

Do

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Olsztynie

Skarżący:

Gmina Jeziorany

11-320 Jeziorany, Plac Zamkowy 4

reprezentowana przez

radcę prawnego Mariolę Ropiak

z Kancelarii Radców Prawnych

Szzechowicz & Ropiak s.c.

10-110 Olsztyn

ul. M. Curie- Skłodowskiej 18/20/7

Skarżony organ: Wojewoda Warmińsko – Mazurski
w Olsztynie

10-575 Olsztyn, Al. J. Piłsudskiego 7/9

SKARGA

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie
z dnia 7 maja 2009 r., nr PN.0911/176/09

Na podstawie art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, działając w imieniu skarżącej, której pełnomocnictwo przedkładam, wnoszę skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie z dnia 7 maja 2009 r., nr PN.0911/176/09, stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jezioranach nr XXI/231/09 z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jezioranach.

10-110 Olsztyn, ul. M. Curie – Skłodowskiej 18/20/7

tel./fax (089) 527 49 29, tel. (089) 523 50 89

e-mail: kancelaria@ropiak.pl

NIP 7393494421, Regon 280039522

Skarżąca zarzuca zaskarżonemu rozstrzygnięciu rażące naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta jest sprzeczna z prawem;
- art. 41 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów poprzez jego niezastosowanie i uznanie, iż w przypadku postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy mają zastosowanie przepisy dotychczasowe, w tym także przepisy ustawy z dnia 22 kwietnia 2002 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych;
- § 26 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez uznanie, iż § 10 pkt 26 Statutu reguluje „kompetencje” Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jezioranach, a nie jego „zadania”;
- § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez uznanie, iż § 10 pkt 26 Statutu winien regulować zadania Ośrodka w zakresie postępowania wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczki alimentacyjnej poprzez skopiowanie zapisów ustawowych.

Wskazując na powyższe uchybienia Gmina Jeziorany, w myśl art. 148 p.p.s.a. wnosi o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie kosztami postępowania w sprawie.

Uzasadnienie

I

Przedmiotowym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Warmińsko – Mazurski stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jezioranach w zakresie § 2 pkt 9 załącznika, stanowiącego, że podstawą prawną działania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej są, m. in., przepisy ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych. W uzasadnieniu Wojewoda podniósł, iż przedmiotowa ustawa utraciła moc obowiązującą na podstawie art. 47 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jej przepisy nie mogą zatem stanowić podstawy prawnej działania Ośrodka. Jednakże uszło uwadze organu nadzoru, iż zgodnie z przepisem art. 41 tejże ustawy z dnia 7 września 2007 r. *sprawy o zaliczki alimentacyjne, do których prawo powstało do dnia wejścia w życie ustawy, podlegają rozpatrzeniu na zasadach i w trybie określonych w przepisach dotychczasowych.*

Zatem uprawniony jest zapis w statucie MOPS, iż podstawą prawną działań Ośrodka **[w zakresie spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy]** są przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy z dnia 22 kwietnia 2002 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych, a zatem w tym wąskim zakresie utrzymano ją w mocy.

II

1. Odnosnie zakwestionowanego § 10 pkt 26 załącznika do uchwały, stanowiącego, iż **zadania** realizowane przez Ośrodek obejmują m. in. „realizowanie zadania zleconego gminie w zakresie postępowania wobec dłużników alimentacyjnych”, należy wskazać, iż brak podstaw do uznania jego niezgodności z prawem.

W ocenie skarżącej, stanowisko organu nadzoru co do zamiaru „przekazania Ośrodkowi całokształtu **kompetencji** organu ustawowo właściwego” jest błędne, a przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Jezioranach nie narusza prawa. Jakkolwiek należałoby się zgodzić, iż w przypadku uchwały – upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych – wydanej na podstawie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym szerokie odsłanie do przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, **przekazujące kompetencje** organu gminy, może wydawać się nieuzasadnione. Przepis art. 39 ust. 4 u.s.g. ma bowiem charakter przepisu ustrojowego, zawierającego podstawę prawną do wydania aktu prawa miejscowego, mocą którego zostanie przyznana organom (i tylko organom) niepublicznych osób prawnych lub gminnych jednostek organizacyjnych pozycja organu administrującego. Upoważnienie to powinno stanowić element podstawy prawnej wydania danego aktu (i powinno być w nim zamieszczone). Nieuprawniona jest zatem jakakolwiek rozszerzająca jego wykładnia, a samo upoważnienie powinno zawierać jedynie treści, do których istnieje podstawa w ustawie.

Jednakże inaczej rzecz się ma w przypadku określania **zadań** jednostki organizacyjnej gminy w akcie ustrojowym, jakim jest statut. Wszelkie uogólnienia są uzasadnione, i tak bowiem jednostka organizacyjna nie podejmie żadnego działania, do którego nie znajdzie umocowania w przepisie ustawy, czy też np. w upoważnieniu udzielonym na podstawie wspomnianego przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g., czy też – w przypadku MOPS – w przepisie art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

2. W nauce prawa administracyjnego wyrażono pogląd, iż niejednokrotnie w przepisach prawa **myli się zadania organów czy instytucji z ich kompetencjami**, co ze względu na istotne między nimi różnice należy uznać za niedopuszczalne. Na przykład w art. 62 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy Prawo działalności gospodarczej wskazano, że do zadań organów gminy należy wydawanie, odmowa wydania i cofanie zezwoleń i koncesji, w sytuacji, gdy w wymienionych przypadkach chodzi nie o zadania, lecz o kompetencje. Zadaniem, o którym mowa w powołanym przepisie, jest natomiast kontrola przestrzegania przepisów prawa przez przedsiębiorców, a z kolei z zadaniem tym ustawa wiąże przyznane tym organom kompetencje do wydawania, odmowy wydania i cofania zezwoleń i koncesji. Ze względu na fakt, że z kompetencji (**ale już nie z zadań**) danego organu czy instytucji wynikają dla innych podmiotów określone obowiązki, nie można zaaprobować istniejącej nieznacznie praktyki, zgodnie z którą kompetencje danego organu czy instytucji wywodzi się z ich zadań.

Jeżeli chodzi o zadania i kompetencje organu lub instytucji, należy podkreślić, iż zakresy wymienionych pojęć istotnie się różnią, powinny zatem być w sposób precyzyjny określone i rozdzielane. Zadania organu lub instytucji to wskazanie kierunków (celów) ich działań. Zadania takie mogą polegać w szczególności na organizowaniu, wspieraniu, współdziałaniu, koordynacji. Na przykład „do zadań organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego należy wspieranie działalności gospodarczej, w szczególności po-

przez: (...) promowanie przedsiębiorczości (...) prowadzenie działalności informacyjnej i oświatowej (...) współdziałanie...." (art. 61 p.d.g.). Wskazanie zadań organów lub instytucji jest równoznaczne z nałożeniem na te organy obowiązków obejmujących wykonywanie tych zadań.

Natomiast kompetencje organu lub instytucji to **uprawnienia, w które dany organ czy instytucja zostały wyposażone w celu realizacji jego zadań**. Kompetencjom organów czy instytucji odpowiadają określone obowiązki innych podmiotów do podporządkowania się działaniom tych organów czy instytucji. Kompetencje organów lub instytucji mogą mieć różnoraki charakter, a w szczególności organ może być uprawniony do stanowienia przepisów prawa - wojewoda może wydawać zarządzenia - albo do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach (por. Bąkowski Tomasz, Bielski Piotr, Kaszubowski Krzysztof, Kokoszczyński Marcin, Stelina Jakub, Warylewski Jarosław, Wierczyński Grzegorz, Komentarz do zał. § 26 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.02.100.908), [w:] J. Warylewski (red.), T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2003).

Z powyższych rozważań wynika, iż zadanie może być określone szeroko, albowiem konkretne działanie organu czy instytucji i tak poparte musi być normą kompetencyjną.

Tymczasem z uzasadnienia rozstrzygnięcia organu nadzoru płynie wniosek, że wskazując zadania realizowane przez Ośrodek, powinno się przepisywać konkretne przepisy ustawy, aby nie narazić się na zarzut zbyt szerokiego przekazania „kompetencji”. Tymczasem, jak wyjaśniono powyżej, w przypadku ustalenia statutu jednostki organizacyjnej nie może być przecież mowy o jakimkolwiek „przekazaniu kompetencji”. Czytając motywy zaskarżonego rozstrzygnięcia w tym zakresie, trudno oprzeć się wrażeniu, iż użyta w nim argumentacja została zaczerpnięta właśnie z rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał wydanych na podstawie przepisu art. 39 ust. 4 u.s.g. przenoszących kompetencje do spraw w nich wymienionych. Jest to jednak zupełnie inna sytuacja, niż w przypadku aktu ustrojowego określającego **zadania** Ośrodka.

3. Ponadto, o słuszności argumentacji skarżącej w zakresie prawidłowego sformułowania zadań Ośrodka świadczy również przyjęta konsekwentnie linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego dotycząca **zakazu powtarzania w przepisach ustrojowych** (regulaminach i statutach) przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie powyższego nakazu powoduje nieważność tych przepisów prawa miejscowego. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Należy podkreślić, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz roz-

porządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Cytowane przepisy, wraz z art. 88-93 Konstytucji, stanowią normatywne określenia źródeł prawa. Źródła te nie mają jednakowej mocy prawnej, tworząc swoistą hierarchię. W ramach tej hierarchii ustawa ma pierwszeństwo przed aktami normatywnymi stanowionymi przez organy samorządu terytorialnego, zaś materia uregulowana w ustawie nie może być regulowana w akcie prawa miejscowego. Inaczej mówiąc, niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach organów gminy uregulowań ustawowych. Powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z treścią § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Podobne poglądy były wyrażane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Najwyższego (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II S.A. 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44, wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt S.A./Wr 2761/95 – niepublikowany, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II S.A./Wr 1179/98 niepublikowany oraz Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (sygn. akt II RN 87/00, OSN z 2001 r., nr 24, poz. 704) stwierdził, że rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych.

4. Dodatkowo należy wskazać, co następuje. Skarżąca za słuszny uważa pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zaprezentowany z wyroku z dnia 4 stycznia 2007 r., I OSK 1626/2006 (LexPolonica nr 1138889, Rzeczpospolita 2007/20 str. C3), że sądy administracyjne nie mogą porównywać treści uchwał wydawanych w tej samej sprawie przez rady gmin. Jest to kompetencja wojewodów i organów sprawujących nad nimi nadzór. Tym niemniej niewątpliwie treść opublikowanych przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego statutów jest dowodem na stosowaną powszechnie technikę legislacyjną. Pozwala to uznać, iż język takich aktów, jak statuty i regulaminy ze swej istoty musi posługiwać się bardziej ogólnymi pojęciami, niż akty normatywne stanowiące podstawy prawne działania jednostek organizacyjnych.

I tak, w statucie MOPS w Barczewie (uchwała z dnia 19 lutego 2007 r., Dz.U.Warmi.07.39.633) znajduje się zapis, iż zadania realizowane przez ośrodek obejmują w szczególności, m.in. „przyznawanie i wypłatę zaliczek alimentacyjnych” (§ 8 pkt 31).

Podobnie statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Stawigudzie, w § 8 ust. 3 wyraźnie wskazuje, iż „Ośrodek realizuje zadania zlecone gminie w zakresie świadczeń rodzinnych, postępowania wobec dłużników alimentacyjnych oraz pomocy osobom uprawnionym do alimentów”.

Ponadto, uchwała Rady Gminy Elbląg z dnia 20 listopada 2008 r., Dz.U.Warmi.08.202.3164 w § 1 pkt 1 przewiduje, że „Ośrodek realizuje z upoważnienia Wójta Gminy Elbląg także zadania zlecone gminie nie obejmujące zadań z zakresu pomocy społecznej, a w szczególności w zakresie (...) prowadzenia postępowań w sprawach przyznawania i wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych”.

Zdaniem skarżącej, fakt opublikowania tych uchwał w cytowanym brzmieniu pozwala przyjąć, iż nie naruszają one prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego. To samo dotyczy również uchwały objętej zaskarżonym rozstrzygnięciem.

III

W ocenie skarżącej, nie istnieje przeszkoda do umieszczenia sformułowania „czynności prawnych” w zakwestionowanym przepisie § 18 ust. 1 Statutu. Należy wskazać chociażby na czynności prawne dokonywane z zakresu prawa pracy, do których uprawniony jest Ośrodek, a które nie wymagają od podmiotu je dokonującego posiadania zdolności do czynności prawnych i osobowości prawnej (por. art. 3 Kodeksu pracy).

Załącznik do uchwały Rady Gminy Stawiguda z dnia 9 września 2008 r., w § 18 wyraźnie wskazuje, iż „do wykonywania czynności prawnych w imieniu Ośrodka uprawniony jest Kierownik Ośrodka, w granicach udzielonych mu przez Wójta Gminy pełnomocnictw”. Podobnie statut MOPS w Barczewie (uchwała Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 19 lutego 2007 r., Dz.U.Warmi.07.39.633), którego § 17 ust. 1 brzmi: „do dokonywania czynności prawnych, w imieniu Ośrodka, uprawniony jest Kierownik Ośrodka, w granicach udzielonych mu przez Burmistrza Barczewa pełnomocnictw”.

Wobec powyższych okoliczności skarżąca wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

- pełnomocnictwo;
- odpis skargi.


Mariola Ropiak
radca prawny