



**Opinia**  
**o ustawie o zmianie ustawy o systemie oświaty**  
**(druk nr 763)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest umożliwienie radzie gminy upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w sprawach pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy.

W myśl art. 90m ustawy o systemie oświaty świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do dnia 23 sierpnia 2008 r. ustawa o systemie oświaty przewidywała, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym rada gminy nie może upoważnić ośrodka pomocy społecznej. Zakaz ten był, jak to wynika z uzasadnienia do projektu, "powszechnie krytykowany, jako wprowadzający zbyt daleko posuniętą ingerencję w kwestię wewnętrznej organizacji funkcjonowania gminy".

W opinii projektodawców, uchylenie wskazanego zakazu nie rozwiązuje wszystkich problemów, które się wiązały z jego istnieniem. Pojawiają się m.in. wątpliwości, czy na podstawie przepisu upoważniającego do uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym rada gminy może upoważnić kierownika gminnego ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji w przedmiocie pomocy materialnej. Z prawnego punktu widzenia art. 90f nie daje możliwości udzielenia w tym regulaminie takiego upoważnienia, bowiem na podstawie art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego są aktami o charakterze wtórnym – niesamoistnym, wydawanymi na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, i jako takie muszą mieścić się w granicach tego upoważnienia.

Ustawodawca postanowił, iż zmiana art. 90m nastąpi po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 59. posiedzeniu w dniu 22 stycznia 2010 r. Projekt ustawy był przedłożeniem sejmowej Komisji Nadzwyczajnej "Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji. Projekt ustawy:

- 1) przyznawał radzie gminy kompetencję do upoważnienia ośrodka pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym;
- 2) wskazywał, iż upoważnienie, o którym mowa w pkt 1, może być udzielone w szczególności w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

W trakcie prac w Sejmie uściślono, iż rada gminy będzie mogła upoważnić nie tyle ośrodek pomocy społecznej w ogólności, ale kierownika tego ośrodka. Poza tym zrezygnowano z przykładowego wskazania, w jakim akcie stosowne upoważnienie może być udzielone.

Rada Ministrów w swoim stanowisku do komisyjnego projektu ustawy (stanowisko z dnia 22 grudnia 2009 r.) pozytywnie, co do istoty, oceniła projekt opiniowanej ustawy, z tym że zasugerowała dokonanie korekty projektowanych regulacji. Zdaniem Rządu ustawa powinna nowelizować art. 90f ustawy o systemie oświaty. Zmiana powinna polegać na dodaniu do tego artykułu nowego ustępu w brzmieniu:

"W regulaminie, którym mowa w (*art. 90f – przyp. aut.*) ust. 1, rada gminy może udzielić kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym."

W swoim stanowisku Rząd wskazuje, iż "na podstawie samorządowych przepisów ustrojowych, rada gminy ma możliwość upoważnienia ośrodka pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów" i przytacza, jako podstawę art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W związku z tym, "w ocenie Rządu zbędne jest wprowadzanie w ustawie o systemie oświaty szczególnego przepisu, na podstawie którego rada gminy mogłaby upoważnić ośrodek pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw" we wskazanym zakresie.

Natomiast w opinii Rządu uzasadniona jest zmiana, która umożliwi radzie gminy upoważnienie ośrodka pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw wskazanych wyżej, w drodze regulaminu, o którym mowa w art. 90f ustawy o systemie oświaty.

### III. Uwagi szczegółowe

W toku prac w Sejmie Rząd podnosił, iż na podstawie samorządowych przepisów ustrojowych (art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), rada gminy może upoważnić ośrodek pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów. Wskazując, iż nowelizacja ustawy w tym zakresie jest zbędna.

Analiza art. 9 ust. 1 oraz art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 110 ustawy o pomocy społecznej prowadzi do wniosku, iż uzasadnione są wątpliwości co do istnienia w przepisach ustrojowych generalnej kompetencji rady gminy do upoważniania kierownika ośrodka pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. W myśl art. 9 w ust. 1, w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Jak więc wynika z tych przepisów, rada gminy może upoważnić inny podmiot do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, z tym że tym podmiotem nie może być kierownik ośrodka pomocy społecznej. Ośrodek pomocy społecznej nie jest bowiem jednostką organizacyjną utworzoną przez gminę.

W opinii doktryny prawa administracyjnego, jednostek organizacyjnych gminy, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie powinno się mylić z jednostkami pomocniczymi, o których mowa w art. 5 tej ustawy, ani z gminnymi jednostkami administracyjnymi, jakimi są np. ośrodki pomocy społecznej. Status jednostek pomocniczych uzyskuje się na podstawie uchwały rady gminy (art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), a jednostek administracyjnych - w drodze ustawy (np. art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).<sup>1</sup>

Ustawodawca, jak się wydaje, podziela tę interpretację, czemu wyraz dał w szczególności w art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, w którym przewidział, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej

---

<sup>1</sup> Zob. komentarz do art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II.

upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Gdyby ustawodawca kierował się interpretacją art. 39 ust. 4 przyjętą przez Rząd w swoim stanowisku, art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej byłby zbędny.

Co więcej, fakt uchylecia w 2008 r. zakazu upoważnienia przez radę gminy ośrodka pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy materialnej o charakterze socjalnym nie jest tożsamy z przyznaniem kompetencji do udzielania takiego upoważnienia. Organy władzy publicznej muszą bowiem działać na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu). Nie mogą one domniemywać swoich kompetencji (kompetencja organu władzy publicznej musi wynikać wprost z ustawy).

Wobec powyższego należy uznać, iż nowelizacja w zakresie dokonany przez Sejm nie narusza § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który zakazuje formułowania w ustawie przepisów powtarzających przepisy zamieszczone w innych ustawach. Innymi słowy należy uznać, iż opiniowana ustawa dokonuje w systemie rzeczywistej zmiany (dokonywana zmiana nie ma charakteru pozornego) i jako taka jest dopuszczalna.

Ponadto, w opinii Biura Legislacyjnego, ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń legislacyjnych.

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*