

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

PN.4131.51.2011

z dnia 7 marca 2011 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr IV/25/11 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie, w części dotyczącej: § 9, § 12 ust. 2 oraz § 13.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grunwald w dniu 4 lutego 2011 r. powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. Przedmiotem podjętej uchwały jest ustalenie statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, stanowiący jej załącznik.

Aktem określającym ustrój jednostki, w tym także gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie jest statut, który w nauce określa się jako „zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujący zadania, strukturę wreszcie sposób działania instytucji lub organizacji”.

Statut winien zawierać zatem regulacje szczegółowo związane z przedmiotem działania ośrodka pomocy społecznej, jego strukturą organizacyjną i uregulowania dotyczące gospodarki finansowej jednostki budżetowej.

Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania.

Katalog regulacji, które winny znaleźć odzwierciedlenie w statucie jest katalogiem otwartym.

Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Przepisy te zawierają upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów normatywnych regulujących wewnętrzną strukturę oraz podział funkcji i zadań wewnątrz gminnych instytucji i urzędów. Postanowienia statutu regulujące podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy.

W § 13 ust. 1 i ust. 2 Statutu Rada postanowiła odpowiednio, iż strukturę administracyjną Ośrodka zatwierdza wójt Gminy na wniosek Kierownika oraz organizację wewnętrzną Ośrodka określa regulamin organizacyjny nadawany przez Kierownika.

Zgodnie z definicjami zawartymi w Wielkim Słowniku PWN, struktura to układ i wzajemne relacje elementów stanowiących całość, budowa, ustrój, konstrukcja całości, natomiast organizacja to sposób system organizowania czegoś.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 października 2007 r. wskazał, iż pod pojęciem organizacja należy rozumieć określoną strukturę oraz wzajemne wewnętrzne relacje pomiędzy poszczególnymi elementami tej struktury.

W ocenie organu nadzoru treść kwestionowanych postanowień z uwagi na zbliżony zakres pojęciowy obu sformułowań - „struktura administracyjna Ośrodka” oraz „organizacja wewnętrzna Ośrodka” jest mało czytelna, brak jest w niej wyraźnego rozdziału kompetencji.

Zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Należy podkreślić, iż konstytucyjna zasada przyzwoitej legislacji znalazła odzwierciedlenie w przepisach niższego rzędu - załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z jego treścią § 6, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zawarta w tym przepisie, zasada komunikatywności tekstu prawnego, oznacza, że tekst prawny powinien być tak zredagowany, aby dla jego przeciętnego odbiorcy był on zrozumiały.

Ponadto należy wskazać, iż umożliwienie zatwierdzenia przez wójta gminy struktury administracyjnej narusza obowiązujący porządek prawny. W szczególności brak jest upoważnienia ustawowego do działania w kwestionowanej materii przez wójta. Wprawdzie można uwzględnić kompetencje organu wykonawczego gminy do oddziaływania na kwestie związane z organizacją podległych jednostek organizacyjnych, w tym ośrodka pomocy społecznej poprzez wydawanie aktów kierownictwa wewnętrznego, niemniej jednak nie powinno to odbywać się poprzez regulacje statutowe. Należy bowiem podkreślić, iż w sferze uprawnień wójta pozostaje zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz możliwości udzielenia stosownych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez Kierownika uprawnień i obowiązków tej jednostki oraz jego jako pracodawcy winny wynikać z określonych unormowań prawnych.

W kontekście powyższego należy uznać, iż również zapis § 12 ust. 2 Statutu, odnoszący się do możliwości określenia terminu i wysokości wzrostu wynagrodzeń pracownikom Ośrodka stanowi materię poza statutową.

W § 9 Statutu Rada postanowiła, iż Ośrodek realizując zadania pomocy społecznej może przyjmować dary w postaci rzeczowej i przekazywać je osobom potrzebującym.

Zgodnie z art. 110 ust. 1 o pomocy społecznej, zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej.

Zadania pomocy społecznej zostały określone przez ustawodawcę w rozdziale 2 ustawy o pomocy społecznej. Pod względem przedmiotowym pomoc społeczna została podzielona na kilka kategorii. Ustawodawca wyodrębnił 6 najbardziej

doniosłych kierunków działania pomocy społecznej, zastrzegając, że nie tworzą one zamkniętego katalogu. Szczegółowy zakres zadań gminy został określony w art. 17 i 18 ustawy. W ramach realizacji w imieniu gminy zadań z pomocy społecznej przez Ośrodek należy uznać, iż mieści się przekazywanie pomocy w postaci rzeczowej osobom potrzebującym, w ramach tych zadań nie mieści się natomiast przyjmowanie darów - darowizny.

W związku jednak z tym, iż stwierdzenie nieważności § 9 jedynie w części, odnoszącej się do przyjmowania darów spowodowałoby, iż zapis ten nie będzie poprawny z punktu widzenia językowego, zaszła konieczność stwierdzenia nieważności jego w całości.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż Rada Gminy Grunwald dokonując zapisów wskazanych w sentencji naruszyła obowiązujące przepisy, zaistniała zatem konieczność stwierdzenia ich nieważność.

Na marginesie należy również wskazać, iż w § 17 ust. 2 wkradł się błąd, gdyż w jego treści odwołano się do § 17 ust. 2 zamiast § 16 ust. 2.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda
w/z
Jan Maścianica
Wicewojewoda