



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 25 marca 2022 r.

Poz. 1408

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.142.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 marca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXVIII/250/22 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jezioranach, w części dotyczącej:

- § 9 pkt 6, pkt 7, pkt 13, w części sformułowania: ...”samotnych”, pkt 17 i pkt 21,
- § 17 ust. 2 i ust. 3 oraz
- § 18 ust. 5.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jezioranach w dniu 11 lutego 2022 r. powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. Przedmiotem uchwały jest ustalenie statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jezioranach, stanowiącego jej załącznik, zwany w dalszej części Statutem.

Aktem określającym ustrój gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jezioranach jest statut, który w doktrynie 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 oraz 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 elementów, 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 winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy.

W § 9 Statutu, Rada Miejska w Jezioranach, określając zadania realizowane przez Ośrodek obejmujące zadania własne i zadania zlecone gminie w zakresie pomocy społecznej, w formie katalogu otwartego, wprowadziła postanowienia niezgodne z ustawą o pomocy społecznej, wskazując, iż:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom nie mającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (pkt 6)

- opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (pkt 7),
- sprawianie pogrzebów osób samotnych, w tym osób bezdomnych (pkt 13),
- sporządzanie bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej (pkt 21).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2, pkt 7, pkt 15, pkt 20 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy, odpowiednio: sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wyżej wymienione przepisy Statutu stanowią modyfikację powołanych przepisów ustawy o pomocy społecznej. Kwestionując przyjęte rozwiązania stwierdzić należy, że niedopuszczalne jest, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, odmiennie ustalane w aktach prawa miejscowego. Regulowanie tych kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji. W takim kontekście, powtarzanie i modyfikacje w uchwałach, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt: II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

Odnosząc się do pkt 17 § 9 Statutu, dotyczącego opiniowania wniosków o pomoc pieniężną, przewidzianą ustawą o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, należy stwierdzić, iż nie znajduje on podstaw w obowiązujących przepisach. Zgodnie z ustawą z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1858), pomoc pieniężną przyznaje i wypłaca Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (art. 19b ust. 1). Przyznawana jest ona na wniosek, przepisy ww. ustawy nie przewidują opinii ośrodka pomocy społecznej.

W związku z tym, iż kwestionowane postanowienia, o których mowa w sentencji są niezgodne z obowiązującymi przepisami - ustawą o pomocy społecznej, zaistniała konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Ponadto należy wskazać, iż 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 oczekiwać 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 przeciętnego odbiorcy był on zrozumiały.

W kontekście wyżej powołanej zasady przyzwoitej legislacji, należy uznać, iż postanowienia § 17 ust. 2 oraz ust. 3 Statutu, odnoszące się do formy udzielenia pełnomocnictwa oraz możliwości udzielania dalszych pełnomocnictw przez Kierownika Ośrodka w granicach swego upoważnienia, stanowią materię poza statutową. Kwestie dotyczące formy udzielanego pełnomocnictwa oraz udzielenia dalszych pełnomocnictw regulują przepisy działu VI rozdział II ustawy z dnia 24 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.). Należy jednocześnie wskazać, iż stosownie do art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają

jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. Brak jest zatem podstaw do wprowadzania regulacji w tym zakresie przez Radę Miejską w Jezioranach.

W § 18 ust. 5 Statutu, postanowiono, iż kontrole prawidłowości rozliczeń Ośrodka z budżetem gminy przeprowadza Skarbnik. Powyższe postanowienie Statutu wykracza poza materię statutową oraz wkracza w kompetencje organu wykonawczego.

Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, kierownikiem urzędu jest wójt; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Organem zatem uprawnionym i zobowiązanym do określenia zakresu obowiązków pracowników Urzędu Miejskiego w Jezioranach, w tym również skarbnika jest Burmistrz.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż Rada Miejska w Jezioranach wprowadzając postanowienia, wskazane w sentencji naruszyła obowiązujące przepisy, zaistniała zatem konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Na marginesie należy również wskazać, iż zadania, o których mowa w § 9 pkt 11, pkt 24-34 oraz pkt 35, realizowane przez Ośrodek nie należą do zadań pomocy społecznej, co sugeruje część wstępna § 9 Statutu, są one realizowane na podstawie innych ustaw, w szczególności, ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem", ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym, czy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

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

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki