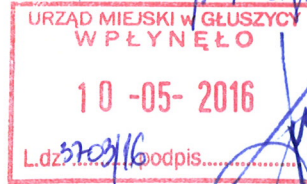




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.30.3.2016.FZ



Wrocław, 4 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

Paragrafu 1 ust. 5 i 6, § 2 ust. 1 we fragmencie „głównie”, § 4 ust. 4 i 7 oraz § 11 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXI/133/2016 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Głuszycy.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 marca 2016 r. Rada Miejska w Głuszycy podjęła uchwałę Nr XXI/133/2016 w sprawie nadania Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Głuszycy (dalej uchwała). Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 31 marca 2016 r., Nr ORM.0711.12.2016 i wpłynęła do organu nadzoru 4 kwietnia 2016 r.

W toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 5 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 1 ust. 6 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 22 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.),
- § 2 ust. 1 załącznika Nr 1 we fragmencie „głównie” z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.),
- § 4 ust. 4 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej, art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.), art. 8b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r., poz. 169 ze zm.) i art. 178 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 332 ze zm.),
- § 4 ust. 7 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 110 ust. 8 w zw. z ust. 7 ustawy o pomocy społecznej,
- § 11 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Zgodnie z § 1 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały „Nadzór nad bieżącą działalnością Ośrodka oraz nad realizacją zadań własnych gminy sprawuje Burmistrz Głuszycy.”. Odnosząc się do zacytowanego przepisu, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że ośrodek pomocy społecznej jest jednostką organizacyjną tworzoną przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Utworzenie ośrodka pomocy społecznej ma na celu wykonywanie zadań własnych gminy w zakresie pomocy społecznej. Z uwagi na fakt, że ośrodek funkcjonuje jako gminna jednostka organizacyjna zastosowanie będzie miał art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem na mocy ustawy o samorządzie gminnym organem kontrolującym działalność gminnej jednostki organizacyjnej jest rada gminy poprzez komisję

rewizyjną. Jednocześnie zauważenia wymaga, że ustawodawca regulując kompetencję rady gminy w powyższym zakresie ograniczył je do czynności kontrolnych, a nie nadzorczych. Zatem zakres czynności wobec gminnych jednostek organizacyjnych, do których została upoważniona rada gminy ogranicza się do wykonywania zadań kontrolnych. Rada nie posiada natomiast uprawnień nadzorczych. W tym miejscu słusznym jest zauważenie, że nadzór zawiera w sobie element kontroli, a zarazem polega na czymś więcej, nadzorujący bowiem nie tylko dokonuje porównania stanu stwierdzonego z wyznaczonym oraz wynikającej stąd oceny (pozytywnej bądź negatywnej) co do działalności nadzorowanego, lecz ponadto przysługują mu w stosunku do nadzorowanego kompetencje władcze, pozwalające wywierać wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednostek podporządkowanych. Rada może badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, usuwać ich we własnym zakresie, nie może w sposób władczy wkraczać w zakres działalności jednostki organizacyjnej. Rada Miejska w Głuszycy stanowiąc § 1 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały de facto postanowiła o przekazaniu uprawnień do sprawowania nadzoru nad działalnością Ośrodka Pomocy Społecznej w Głuszycy na rzecz Burmistrza Głuszycy do czego nie była upoważniona, gdyż sama nie posiada kompetencji nadzorczych wobec gminnych jednostek organizacyjnych, o czym była mowa powyżej. Nie można bowiem uznać za podstawę sprawowania nadzoru nad gminnym ośrodkiem pomocy społecznej art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem ustawy ośrodek pomocy społecznej, wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Kompetencji wpływania wójta na wykonywanie zadań przez ośrodek pomocy społecznej nie sposób uznać za uprawnienie organu wykonawczego do władczego ingerowania w działalność ośrodka. Nadzór nad działalnością ośrodka jest bowiem pojęciem szerszym (jak wskazano powyżej) niż pojęcie – „kierowanie się ustaleniami”. Uregulowanie kwestii sprawowania nadzoru nad działalnością ośrodka pomocy społecznej nie mieści się również w zakresie upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy (tu: Rada Miejska w Głuszycy) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepis ten upoważnia radę do stanowienia w kwestiach organizacji wewnętrznej urzędów i instytucji gminnych, natomiast nie do wyznaczania relacji pomiędzy nimi a organami gminy, w tym również do nakładania uprawnień nadzorczych lub kontrolnych wobec tych szczególnych jednostek organizacyjnych. „Rady gmin stanowiące przepisy gminne zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej” (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). Zauważyć także należy, że choć Burmistrz jako organ wykonawczy posiada pewne uprawnienia nadzorcze w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych, to są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej Burmistrza w gminie. Wymaga dodania, że 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 samej ich działalności, o czym postanowiła Rada w kwestionowanym zapisie uchwały. W świetle art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Rada tym samym działała bez podstawy prawnej do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Paragraf 1 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały stanowi, że „Nadzór merytoryczny nad działalnością Ośrodka w zakresie zadań zleconych sprawuje właściwy miejscowo Wojewoda.”. Odnosząc się do treści zacytowanego przepisu należy wskazać, że ustawodawca w art. 22 ustawy o pomocy społecznej, określając zadania wojewody z zakresu pomocy społecznej w punkcie 8 postanowił, że jest to także nadzór nad realizacją zadań samorządu

gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami. W świetle powyższego należy uznać, że Rada nie jest władna do określania w przedmiotowym Statucie podmiotu właściwego w sprawach nadzoru nad działalnością Ośrodka, bowiem to ustawodawca przesądził, że nadzór ten sprawuje wojewoda i nie ogranicza się on do zadań zleconych gminie. Z związku z tym stwierdzić należy, że analizowana regulacja narusza prawo w sposób istotny. Organ nadzoru wskazuje, że powtarzanie i modyfikacja norm ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności tego rodzaju regulacji. Rada nie może przyznać Burmistrzowi kompetencji, która z mocy ustawy znajduje się w zakresie uprawnień Wojewody, a podejmując tego rodzaju regulację istotnie narusza prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisu o takim charakterze.

Określając katalog zadań Ośrodka Pomocy Społecznej w Głuszycy, Rada postanowiła w § 2 ust. 1 załącznika Nr 1, że „Ośrodek jest bezpośrednim realizatorem zadań własnych gminy oraz zadań zleconych gminie przez administrację rządową, określonych w przepisach obowiązującego prawa – głównie w ustawie o pomocy społecznej. Dodatkowo Ośrodek zobowiązany jest do realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, świadczeń rodzinnych, pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz Karty Dużej Rodziny.”. Odnosząc się do powyższego przepisu zauważyć trzeba, że zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) „Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.”. Jak stwierdza zaś art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 powołanej ustawy, gminne jednostki budżetowe tworzą organy stanowiące tych jednostek, które nadają im jednocześnie statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Ustawodawca zastrzegł zatem, że o przedmiocie działalności gminnej jednostki organizacyjnej – jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Ponadto zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej „Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej.”. Wyżej wskazane zadania realizowane przez gminę określają natomiast art. 17 (zadania własne o charakterze obowiązkowym) oraz art. 18 (zadania zlecone z zakresu administracji rządowej) ustawy o pomocy społecznej. Żadna inna ustawa nie wskazuje wprost zadań, które miałyby być realizowane przez ośrodek pomocy społecznej, a zatem jeżeli wolą Rady jest, aby Ośrodek je realizował, to powinny one zostać enumeratywnie wskazane w jego statucie. Opisywane sformułowanie analizowanego przepisu powoduje bowiem, że przedmiotowa regulacja ma wyłącznie charakter fragmentaryczny i nie określa całości jego zadań. Skoro ośrodek wykonuje zadania określone „głównie – w ustawie o pomocy społecznej” to wykonywać może także inne, które nie zostały już precyzyjnie wskazane. W związku z tym, należy stwierdzić, że posługując się słowem „głównie” Rada naruszyła art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie określając właściwie przedmiotu działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Głuszycy.

W § 4 ust. 4 załącznika Nr 1 określono, że „Dyrektor Ośrodka prowadzi postępowania i wydaje decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, a także z zakresu określonego w odrębnych ustawach, na podstawie upoważnienia Burmistrza.”. Tymczasem zgodnie z treścią art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej: „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.” oraz „Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej”. Zgodnie zaś z art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.): „Organ właściwy może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 2 (świadczeń rodzinnych), a także do wydawania w tych sprawach decyzji”. Podobnie zgodnie z art. 8b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r., poz. 169 ze zm.): „Organ właściwy dłużnika może upoważnić w formie pisemnej swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych, prowadzenia postępowania i wydawania w tych sprawach decyzji.”. W myśl art. 178 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 332 ze zm.) „Wójt może upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej

lub innej jednostki organizacyjnej gminy, do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania w tych sprawach decyzji.” Przywołane powyżej przepisy wskazują, że problematyka wydawania oraz upoważniania do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej uregulowana została na poziomie ustawowym. Zdaniem organu nadzoru wyklucza to możliwość normowania tej kwestii w aktach hierarchicznie niższych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje – jako wysoce dezinformujące – stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44). Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalną. Należy również wskazać, że powyższe spostrzeżenia odnoszą się w równym stopniu do § 4 ust. 7 załącznika do uchwały, który stanowi, że „Pracownik, o którym mowa w pkt 6 (upoważniony przez dyrektora – dopisek organu nadzoru) w razie nieobecności Dyrektora wydaje, na podstawie upoważnienia Burmistrza, decyzje administracyjne w sprawach z zakresu powierzonych Ośrodkowi do realizacji zadań”. Zgodnie z art. 110 ust. 8 w zw. z ust. 7 ustawy o pomocy społecznej upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej. Inną osobą, o której mowa w tym przepisie może być pracownik Ośrodka. Podsumowując, brzmienie cytowanych przepisów jest jednoznaczne: przedmiotowa materia została już uregulowana przepisami ustawowymi. Ustawodawca nie nakazuje Burmistrzowi obligatoryjnie upoważniać innych osób do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach wymienionych w § 4 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały, (z wyjątkiem obligatoryjnego upoważnienia Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej, o którym mowa w art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej). Burmistrz może realizować wyżej opisane kompetencje samodzielnie a także upoważnić do tego inne osoby niż Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej. Z powyższego wynika, że Rada stanowiąc § 4 ust. 4 i 7 załącznika Nr 1 naruszyła w sposób istotny przepisy ustawowe poprzez dokonanie ich modyfikacji. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym (w tym zawężeniu ich zakresu). Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Zgodnie z § 11 załącznika Nr 1 „W zakresie przewidzianym przepisami prawa dotyczącymi gospodarki finansowej Ośrodka wszelkie czynności mogące spowodować powstanie zobowiązań finansowych wymagają kontrasygnaty Głównego Księgowego Ośrodka.” Mocą powyższego przepisu uchwały Rada Miejska postanowiła o ograniczeniu samodzielności kierownika w zarządzaniu jednostką budżetową w przypadku czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań finansowych, uzależniając możliwość dokonania takiej czynności od uzyskania kontrasygnaty głównego księgowego. Zgodnie ze znaczeniem słownikowym słowo „kontrasygnata”, znaczy tyle co «złożenie podpisu na akcie prawnym podpisanym już przez kogoś, wymagane do uzyskania przez ten akt prawomocności» (Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/kontrasygnata;2564522>). W kontekście powyższego należy zauważyć, że zgodnie z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych „1. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej «kierownikiem jednostki», jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5. 2. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.”. Z zasady ogólnej sformułowanej w art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że za całość gospodarki finansowej, a zatem również za legalne wydatkowanie środków publicznych, jest odpowiedzialny kierownik jednostki lub pracownik, któremu kierownik jednostki sektora finansów publicznych powierzył obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Na kierowniku jednostki lub na uprawnionym pracowniku ciąży bowiem obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki (orzeczenie GKO z dn. 29.02.2004 r. nr DDF/GKO/ Odw.-88/1 17/2003). Ustawa o finansach publicznych, w stosunku do kierownika jednostki

budżetowej, w żadnym z przepisów nie formułuje obowiązku uzyskania kontrasygnaty głównego księgowego dla podejmowanych przez tego kierownika czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych. Z tego wynika, że obowiązek taki nie istnieje, a jego wprowadzenie przez Radę Miejską w treści § 11 załącznika Nr 1 uznać należy za dokonane z przekroczeniem kompetencji, bez podstawy prawnej. W opinii Organu Nadzoru tego typu ograniczenie mógłby ewentualnie wprowadzić sam kierownik w ramach przepisów wewnętrznych (np. w regulaminie organizacyjnym). Dodatkowo zauważyć należy, że instytucja kontrasygnaty została uregulowana m.in. w art. 46 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią tego przepisu oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt, albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1), jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej (art. 46 ust. 3). Jak wynika z powyższego unormowanie to nie ma zastosowania do Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej. Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska nie posiada także kompetencji, aby tego typu wymóg (konieczność uzyskania kontrasygnaty głównego księgowego) wprowadzać w stosunku do czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań finansowych wykonywanych przez Kierownika Ośrodka. W świetle powyższego podejmując § 11 załącznika Nr 1 Rada przekroczyła zakres kompetencji udzielonej przez ustawodawcę, czym naruszyła prawo w sposób istotny. Realizując swoją kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Z tego względu zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski


Paweł Hreniak

