



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2012 r.

Poz. 2823



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N5.4131.675.2012.GD1

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami)

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 2 oraz § 7 ust. 1 we fragmencie „i Wójt” uchwały nr XXXIII/193/2012 Rady Gminy Wińsko z dnia 27 czerwca 2012 roku w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Rada Gminy Wińsko podjęła uchwałę nr XXXIII/193/2012 w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 4 lipca 2012 r. pismem nr RG.0002/33/2012 z dnia 2 lipca 2012 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie:

- **§ 5 ust. 2** z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- **§ 7 ust. 1 we fragmencie „i Wójt”** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1, art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Wińsko, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h), art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240), nadała Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku.

W § 5 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że *organem sprawującym nadzór nad pracą Ośrodka z ramienia organu założycielskiego jest Wójt Gminy Wińsko*.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Gminny 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 Gminnego 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 kontrolnym działalności 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.

Tymczasem Rada Gminy Wińsko regulując § 5 ust. 2 uchwały (Statutu) *de facto* postanowiła o przekazaniu uprawnienia do sprawowania nadzoru nad działalnością Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej na rzecz Wójta Gminy 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) 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., SA/Wr 310/92).

Zauważyć także należy, że choć Wójt 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 Wójta 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 z reguły 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 Kon-

stytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z § 7 ust. 1 uchwały *kontrolę i ocenę działalności Ośrodka dokonuje z ramienia organu założycielskiego – Komisja Rewizyjna Rady Gminy Wińsko i Wójt*.

Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Niejako konkretyzacją powyższego przepisu ustawowego jest przytoczony powyżej art. 18a ust. 1 tej ustawy. Jak już była o tym mowa na podstawie tego przepisu ustawy rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Z kolei Wójt jest organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Wskazane powyżej przepisy ustawy w sposób jednoznaczny regulują podział funkcji pomiędzy organami gminy. Rada gminy na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów ustawy została upoważniona przez prawodawcę do pełnia funkcji kontrolnych w stosunku do działalności gminnych jednostek organizacyjnych. Jednakże Rada mocą § 7 ust. 1 uchwały postanowiła, że w stosunku do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej kompetencje kontrolne będzie posiadał również Wójt Gminy Wińsko. Tym samym Rada aktem prawa miejscowego w postaci statutu instytucji gminnej wyznaczyła organowi wykonawczemu gminy dodatkowe zadania o charakterze kontrolnym, do czego nie została upoważniona.

Jednocześnie wymaga zauważenia, że Wójt jako organ wykonawczy na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie terytorialnym zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei na podstawie art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 233, poz. 1458 ze zm.) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2 tej ustawy (także jednostkę organizacyjną), wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt posiada zatem uprawnienia do sprawowania kontroli wykonywania obowiązków służbowych przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a więc także Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, wynikających z przepisów prawa pracy, na zasadach i w zakresie ustalonym przepisami ustawy. Jednakże uprawnienia Wójta w powyższej kwestii ograniczone są jedynie do kontroli służbowej kierownika jednostki, natomiast w żadnej mierze nie dotyczą kontroli samej działalności jednostki organizacyjnej.

W ocenie organu nadzoru za nieuprawnione i niezgodne z ustawą należy uznać przekazywanie, nadanie przez Radę przypisanych sobie kompetencji, innemu organowi - w tym wypadku Wójtowi Gminy Wińsko. Ponieważ organem uprawnionym do kontroli działalność gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy, zatem kompetencji takich nie może posiadać wójt gminy, chyba że ustawa by tak stanowiła. Organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony do wykonywania określonych funkcji mocą przepisów ustawy nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi, gdyż naruszałoby to konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 28 października 2010 r. - sygn. akt III SA/Lu 354/10).

Z uwagi na powyższe, zdaniem organu nadzoru § 7 ust. 1 we fragmencie „i Wójt” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1, art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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
Aleksander Marek Skorupa