



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 października 2016 r.

Poz. 4696

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.41.11.2016.NB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 28 i § 12 ust. 4 załącznika do uchwały nr XX/104/2016 Rady Gminy Jemielno z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 maja 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885) i art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.), Rada Gminy Jemielno podjęła uchwałę nr XX/104/2016 w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnie.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 25 maja 2016 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż § 2 ust. 28 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 39 ust. 4 o samorządzie gminnym i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), a § 12 ust. 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885) i art. 2 Konstytucji RP.

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 18 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że: „Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników”.

Aktem określającym ustrój jednostki, w tym także gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jemielnie 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 działalności. 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 § 2 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Jemielno wymieniła akty prawne, na podstawie których Ośrodek Pomocy Społecznej w Jemielnie realizuje zadania własne i zadania zlecone gminie w zakresie pomocy społecznej. W § 2 ust. 28 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: „Ośrodek jest jednostką realizującą zadania na podstawie i w granicach obowiązujących aktów prawnych: ust. 28. uchwał Rady Gminy”.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej powinna w sposób konkretny określać akty prawne, na podstawie których jednostka będzie realizować zadania w zakresie pomocy społecznej. Natomiast poprzez posłużenie się przez Radę w § 2 ust. 28 załącznika do uchwały wyrażeniem „uchwał Rady Gminy” nie wynika jaki miałyby być charakter tych aktów. Trzeba w tym miejscu dodać, iż wskazanie, że Ośrodek Pomocy Społecznej w Jemielnie wykonuje zadania na podstawie i w granicach obowiązujących aktów prawnych, tj. na podstawie uchwał Rady Gminy nie precyzuje o jakie uchwały konkretnie chodzi. Dodatkowo należy zauważyć, że Statut odwołując się „ogólnie” do uchwał Rady Gminy nie zamyka katalogu zadań Ośrodka. Jeżeli chodzi o zadania w zakresie pomocy społecznej w gminach to wprost z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wynika, że realizuje je gminny ośrodek pomocy społecznej. Organ nadzoru zaznacza, iż brak jest jednak takiego wskazania w innych aktach prawnych. Zatem aby Ośrodek realizował takie zadania wynikające z innych aktów prawnych niż ustawa o pomocy społecznej, w tym przypadku uchwał Rady, przedmiot tych uchwał musi zostać ujęty w sposób wyraźny w jego statucie. Nie zawsze bowiem jest tak, iż każda uchwała Rady zawiera regulację, która będzie odpowiadać realizacji przez Ośrodek zadań w zakresie pomocy społecznej.

Zdaniem organu nadzoru zapis § 2 ust. 28 załącznika do przedmiotowej uchwały jest wewnętrznie sprzeczny z § 15 załącznika do przedmiotowej uchwały. Zgodnie bowiem z § 15 załącznika do przedmiotowej uchwały: „Zmiany w statucie Ośrodka mogą nastąpić w drodze Uchwały Rady Gminy w trybie właściwym do jego uchwalenia”. Z powyższego wynika, że uchwałodawca zastrzegł zatem, że o przedmiocie działalności gminnej jednostki organizacyjnej – jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, niewymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Regulacja zawarta w § 2 ust. 28 załącznika do analizowanej uchwały nie pozwala na precyzyjne i jednoznaczne ustalenie, jakie konkretne zadania będą wykonywane przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Jemielnie. W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie 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 ustawodawcy 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 ich wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W toku postępowania nadzorczego w dniu 15 czerwca 2016 r. doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu pismo z dnia 14 czerwca 2016 r. (znak pisma: Or 530.2.2016) dotyczące wyjaśnień do § 2 ust. 28 załącznika do przedmiotowej uchwały. Przewodnicząca Rady Gminy Pani Krystyna Grochowina wskazując na przedmiot uchwał, na podstawie których będą realizowane zadania Ośrodka wymieniła następujące uchwały Rady Gminy:

1) uchwała nr XXXIII/216/2014 Rady Gminy Jemielno z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nie należących do zadań z zakresu pomocy społecznej;

2) uchwała nr VIII/45/2015 Rady Gminy Jemielno z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej;

3) coroczne uchwały Rady Gminy Jemielno w sprawie uchwalenia Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii;

4) uchwały Rady Gminy Jemielno zmieniające niniejszy statut.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru uznał, że wykonywanie przez Ośrodek zadań na podstawie uchwał wymienionych w pkt 1-3 stanowi istotne naruszenie prawa, co w istocie skutkuje stwierdzeniem nieważności zapisu § 2 ust. 28 załącznika do uchwały. Odnosząc się do poszczególnych w/w uchwał należy wskazać, jak niżej.

W piśmie z dnia 14 czerwca 2016 r. wskazano, iż zadania Ośrodka wykonywane będą na podstawie uchwały nr XXXIII/216/2014 Rady Gminy Jemielno w sprawie upoważnienia Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nienależących do zadań z zakresu pomocy społecznej oraz uchwały nr VIII/45/2015 Rady Gminy Jemielno w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „1. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. 2. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta. 3. (uchylony). 4. Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. 5. Od decyzji wydanej przez wójta lub organ, o którym mowa w ust. 4, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Z kolei na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy: „1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”.

Wykładnia wskazanego przepisu wskazuje, że prawodawca miejscowy przyznał Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnie kompetencję do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nienależących do zadań z zakresu pomocy społecznej. Upoważnienie ustawowe do wydania przedmiotowej uchwały – zawarte w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – ogranicza zakres jej regulacji do dokonania upoważnienia do załatwiania wskazanych w tym przepisie spraw, a zatem przepis ten pozwala wyłącznie na przekazanie (między innymi kierownikowi ośrodka pomocy społecznej) kompetencji, która na mocy art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przyznana jest organowi wykonawczemu gminy.

Zgodnie z powyższym organ nadzoru zauważa, iż obowiązujące przepisy wprowadzają (jako zasadę) wydawanie decyzji administracyjnych przez wójtów. Nie oznacza to jednak, że kompetencje te muszą oni wykonywać osobiście. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy oraz art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2016 poz. 23) - Kodeks postępowania administracyjnego wójt może upoważnić swoich zastępców oraz innych pracowników urzędu gminy do wydawania takich decyzji w jego imieniu. W tym miejscu należy przytoczyć przepis art. 268a k.p.a, który stanowi, że : „ Organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”. Zaznaczyć trzeba, że w tym względzie organy te mają całkowitą swobodę działania i nie są skrupowane żadnymi ograniczeniami. Komu udzielił stosownego upoważnienia, na jaki okres i w jakich sprawach, zależy wyłącznie od nich. Komentowana ustawa wprowadza zasadę wyłączności wójta w zakresie udzielania takich upoważnień. Instytucja upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, przewidziana w omawianych przepisach ustawy o samorządzie gminnym i kodeksu postępowania administracyjnego, nazywana jest w literaturze dekoncentracją wewnętrzną. Jej cechą szczególną jest to, że osoby, którym udzielono upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, nie mogą udzielać dalszych upoważnień. Możliwość przekazywania uprawnień do prowadzenia postępowania jurysdykcyjnego reguluje art. 39 ust. 4, który stanowi, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej i organy jednostek organizacyjnych gminy, a także inne

podmioty wykonujące zadania publiczne gminy na podstawie umowy. W tym więc zakresie regulacja powyższa stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu zawartego w art. 39 ust. 1, bowiem upoważnienia udziela nie wójt, ale rada gminy. Podsumowując, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej albo organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisu art. 39 ust. 4 ustawy, wynika, że do kręgu podmiotów, które mogą zostać upoważnione do załatwiania indywidualnych spraw, nie należy Ośrodek pomocy społecznej, jak w omawianym przypadku a jedynie jego kierownik. Powołując się natomiast na art. 268a k.p.a. kierownik ośrodka pomocy społecznej mógłby jedynie upoważnić pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie (zob. Postanowienie Sądu Najwyższego, Izba Cywilna z dnia 17 września 2003 r., sygn. akt IICKN 371/01, LEX nr 82278). Z powyższego wynika, iż uchwała nr XXXIII/216/2014 oraz VIII/45/2015 Rady nie stanowią podstawy do upoważnienia Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnie do wykonywania określonych zadań, a w szczególności do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, gdyż te zadania wykonywane mogą być przez podmioty, które ściśle zostały określone w art. 39 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 268a k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 października 2008 r. (sygn. akt I OSK701/08) uznał, że uchwała wydana na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest uchwałą z zakresu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 tej ustawy. Zgodzić należy się z twierdzeniem Sądu, że tego typu uchwała stanowi akt prawa miejscowego, gdyż przekazując kompetencje do władczego działania organowi upoważnionemu wywołuje także skutki na zewnątrz, wiążąc nieokreślony krąg osób. Dlatego też każda zmiana związana z upoważnieniem określonych podmiotów do załatwienia indywidualnych spraw powinna zostać przez uchwałodawcę wprost określona w statucie.

W piśmie z dnia 14 czerwca 2016 r. wskazano również, iż Ośrodek jest jednostką realizującą zadania na podstawie i w granicach corocznych uchwał Rady Gminy Jemielno w sprawie uchwalenia Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnego programu przeciwdziałania narkomanii. Zgodnie z art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. Na podstawie art. 4¹ ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi: „Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy”. Natomiast, zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii [...] uwzględniając zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 oraz kierunki działań wynikających z Krajowego Programu [...] Gminny Program uchwała rada gminy. Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminny program przeciwdziałania narkomanii są aktami polityki gminnej, które powinny kształtować tę politykę w przedmiotowych sferach – wskazywać zamierzone czynności, bądź założenia i cele działania. Zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi gminny program jest realizowany przez Ośrodek pomocy społecznej, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie. W celu realizacji gminnego programu wójt może powołać pełnomocnika. W tym miejscu należy również przytoczyć art. 10 ust. 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, zgodnie z którym gminny program jest realizowany przez jednostkę wskazaną w tym programie (art. 10 ust. 4 ustawy) oraz w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, wójt może powołać pełnomocnika (art. 10 ust. 5 ustawy). Zgodnie z powyższym, powstaje dowolność w wyborze realizatora tych programów, co może doprowadzić do zmiany obecnego. Oznacza to, iż obowiązek wyznaczenia realizatora w samym programie może w konsekwencji doprowadzić do sytuacji, w której nie zawsze realizatorem będzie Ośrodek pomocy społecznej. Mając na względzie powyższe przepisy, organ nadzoru zaznacza, iż zadania Rady Gminy Jemielno w zakresie Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnego programu przeciwdziałania narkomanii mogą być wykonywane nie zawsze przez Ośrodek pomocy społecznej, dlatego też oczywistym jest uznanie zapisu z § 2 ust. 28 załącznika do uchwały w kontekście złożonych przez Gminę wyjaśnień za bezprzedmiotowy. Należy podkreślić, że uchwała Rady Gminy Jemielno powinna w sposób konkretny określić zadania Ośrodka.

Powyższe wskazuje, że zapis § 2 ust. 28 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo, co obliguje organ nadzoru do stwierdzenia jego nieważności.

W § 12 ust. 4 załącznika do uchwały nr XX/104/2016 Rada postanowiła: „Do składania w imieniu Ośrodka oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków finansowych oraz innych zobowiązań wymagane jest współdziałanie Kierownika i Głównego Księgowego”.

Mocą powyższego przepisu uchwały Rada Gminy postanowiła o ograniczeniu samodzielności kierownika w kwestii składania w imieniu Ośrodka oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków finansowych oraz innych zobowiązań, uzależniając możliwość dokonania takiej czynności od współdziałania kierownika z głównym księgowym. W kontekście powyższego trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. 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.

Z przytoczonych uregulowań nie wynika kompetencja Rady Gminy Jemielno do normowania spraw w kwestii składania w imieniu Ośrodka oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków finansowych oraz innych zobowiązań, uzależniając możliwość dokonania takiej czynności od współdziałania kierownika z głównym księgowym.

Zgodnie natomiast 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 budżetowej 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 współdziałania kierownika z głównym księgowym jednostki dla podejmowanych przez tego kierownika czynności prawnych (oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków finansowych oraz innych zobowiązań). Z tego wynika, że obowiązek taki nie istnieje, a jego wprowadzenie przez Radę Gminy w treści § 12 ust. 4 załącznika do uchwały uznać należy za dokonane z przekroczeniem kompetencji, bez podstawy prawnej. W opinii organu nadzoru tego typu ograniczenie mógłby ewentualnie wprowadzić sam kierownik jednostki budżetowej w ramach wewnątrzjednostkowych przepisów (np. w regulaminie organizacyjnym). Dodatkowo zauważyć należy, iż zapis § 12 ust. 4 załącznika do uchwały odnośnie współdziałania kierownika z głównym księgowym nie pozwala na precyzyjne i jednoznaczne ustalenie, na czym polega to współdziałanie. W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie 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. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W świetle powyższego podejmując § 12 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały organ stanowiący gminy przekroczył zakres kompetencji udzielonej przez ustawodawcę, co narusza prawo w sposób istotny.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
K. Zieliński