



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 lutego 2016 r.

Poz. 725

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.78.1.2016.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

Paragrafu 2 uchwały nr XIX/78/15 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie upoważnienia Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Mieroszowie do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 grudnia 2015 roku działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 90m ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156) Rada Miejska Mieroszowa podjęła uchwałę nr XIX/78/15 w sprawie upoważnienia Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Mieroszowie do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 4 stycznia 2016 r. Nr BRM.0008.16.2015 i wpłynęła do organu nadzoru 7 stycznia 2016 r. W toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) w zw. z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. z 2002 r., poz. 908 ze zm.).

Zgodnie z art. 90m ustawy o systemie oświaty, świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), lecz Rada może upoważnić do prowadzenia postępowania w tych sprawach kierownika ośrodka pomocy społecznej. Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Mieroszowa zrealizowała wyżej wskazaną kompetencję, stanowiąc w jej § 1 upoważnienie, o którym mowa wyżej. Należy jednak wskazać, że Rada Miejska Mieroszowa nie poprzestała na upoważnieniu Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Mieroszowie do prowadzenia postępowań dotyczących świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. W § 2 uchwały określono bowiem, że „Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Mieroszowie może upoważnić podległych mu pracowników do prowadzenia postępowań, o których mowa w § 1”. Rada podejmując się regulacji w tym zakresie przekroczyła zakres normy kompetencyjnej z art. 90m ust. 2 ustawy. Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. 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 również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektywy 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 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 (...)”.

Należy wskazać, że Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej, który został upoważniony przez Radę do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, jest legitymowany do udzielenia swoim pracownikom upoważnienia, o którym mowa w art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem „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”. Z powyższego wynika, że kompetencję, o której mowa w § 2 uchwały, Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Mioszowie posiada z mocy prawa. Organ nadzoru podkreśla, że Rada Miejska Mioszowa nie może zezwalać Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej na postępowanie prawnie dozwolone. Podjęta przez Radę regulacja nie może być uznana za akt o charakterze informacyjnym czy delikatną zachętę do korzystania z tego uprawnienia. Łamie ona bowiem hierarchię źródeł prawa i może sugerować, że przedmiotowe uprawnienie jest zależne od uznania organów samorządu (patrz: wyrok WSA w Łodzi z 26 czerwca 1994 roku, sygn. akt SA/Ł 1417/94) a nie wywodzi się z powszechnie obowiązujących norm ustawowych. Uchwała rady gminy, jako stojąca niżej od ustawy w hierarchii źródeł prawa, nie może powtarzać, modyfikować, uszczegóławiać czy też odstępować w określonym zakresie od norm ustawy, a jeżeli to czyni, to istotnie narusza prawo. W tym miejscu właściwe jest również wskazanie, że zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., poz. 908 ze zm.) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Podobne stanowisko zajął NSA we Wrocławiu stwierdzając: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)

Podjęcie przez Radę aktywności prawotwórczej w zakresie, którego ustawodawca nie przekazał jej do uregulowania stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności przepisu podjętego z przekroczeniem kompetencji. W przedmiotowym przypadku Rada Miejska Mioszowa, działając na podstawie art. 90m ust. 2 ustawy, mogła upoważnić do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jedynie Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej. Nadanie Dyrektorowi uprawnienia, o którym mowa w § 2 uchwały pozostaje poza kompetencją Rady. Podejmując się regulacji w tym zakresie Rada Miejska Mioszowa zmodyfikowała brzmienie art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego, sugerując, że przedmiotowa kompetencja przysługuje Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej, nie na podstawie przepisu ustawy, lecz z „woli organu stanowiącego”.

W związku z powyższym, organ nadzoru stwierdził, że stanowiąc § 2 uchwały, przekroczone kompetencję z art. 90m ust. 2 nie czyniąc tym samym zadość zasadzie określonej w art. 7 Konstytucji oraz naruszono art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Organ nadzoru sygnalizacyjnie wskazuje, że niewłaściwe byłoby stanowisko upatrujące podstawy prawnej dla kwestionowanego upoważnienia w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, w przypadku norm prawnych zawartych w aktach prawnych tej samej rangi (ustawy) obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma

pierwszeństwo stosowania przed normą o charakterze ogólnym. W sytuacji przedmiotowej kolizji należy zatem uznać, że charakter *lex specialis* będą miały przepisy art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty, które zawężają radzie gminy możliwość udzielenia upoważnienia wyłącznie do wskazanego w przepisie podmiotu - kierownika ośrodka pomocy społecznej - do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w art. 90m ust. 1 ustawy i dlatego będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed normą zawartą w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jako normą *lex generalis*, która dotyczy zasadniczo wszelkich aktów udzielenia przez radę gminy upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Powyższe potwierdza również podstawowa zasada wykładni prawa, a mianowicie zasada racjonalnego ustawodawcy, zgodnie z którą należy przyjąć, że każda norma prawna została przez prawodawcę ustanowiona w jakimś konkretnym celu i żaden z ustanowionych przepisów nie jest zbędny. Zasada racjonalnego prawodawcy każe zatem przyjąć, że ustanawiając przepis art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty prawodawca miał na celu ograniczenie zakresu ogólnej normy wynikającej z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

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:
P. Hreniak