



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 marca 2013 r.

Poz. 1643



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.11.2.2013.RJ1

Wrocław, dnia 1 marca 2013 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

§ 1 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 6, pkt 7 uchwały nr XL/408/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 31 stycznia 2013 r., działając na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 7, art. 6b, art. 6m, art. 6o, art. 6p, art. 6q, art. 9n ust. 1, art. 9p ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391) oraz art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.), Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej podjęła uchwałę XL/408/13 w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 5 lutego 2013 r. nr BR.0711.01.2013 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 lutego 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie **§ 1 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 6, pkt 7** z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła upoważnić Zarząd Spółki Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Bystrzycy Kłodzkiej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, określając przy tym w § 1 ust. 1 uchwały w sposób szczegółowy zakres tego upoważnienia. Jak wynika z informacji zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (<http://zuk.bystrzyca.pl/bip/>) Zakład Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wpisana została do Krajowego Rejestru Sądowego pod nr 0000206350 przez Sąd Rejonowy Dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, IX Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 12 maja 2004 roku.

W **§ 1 ust. 1** uchwały Rada postanowiła o upoważnieniu Zarządu Spółki Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Sp. z o.o. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w zakresie:

- 1) przyjmowania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391);
- 2) określania w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w razie nie złożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości tej opłaty albo powstania uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w złożonej przez niego deklaracji, na zasadach określonych w art. 6o ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391);
- 3) określania w drodze decyzji wysokości zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6 p ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391);
- 4) zobowiązania podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych lub innych posiadaczy odpadów do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach, o których mowa w art. 9n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391);
- 5) wydawania decyzji na podstawie art. 5 ust. 7 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012, poz. 391) nakazujących wykonanie obowiązku wyposażania nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;
- 6) dokonywania czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z póź.zm.), mających na celu:
 - a) sprawdzanie terminowości:
 - składania deklaracji,
 - wpłacania zadeklarowanych opłat.
 - b) stwierdzanie formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt a,
 - c) ustalanie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.
- 7) przeprowadzenie postępowania w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w przypadku nieuiszczenia opłat w wyznaczonym terminie.

Ponadto, w § 1 ust. 2 uchwały, Rada postanowiła, że upoważnienie, o którym mowa w ust. 1, obejmuje umocowanie do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach wymienionych w ust. 1, w tym do wydawania przewidzianych przywołanymi w ust. 1 przepisami prawa decyzji administracyjnych oraz wszelkich postanowień i zaświadczeń w toku prowadzonych postępowań.

W ocenie organu nadzoru określony przez Radę zakres upoważnienia dla Zarządu Spółki Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Bystrzycy Kłodzkiej wykracza poza zakres upoważnienia, jaki mógł zostać przyznany na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru działania, do których podejmowania Rada upoważniła Zarząd Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Sp. z o.o., określone w § 1 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 6 i pkt 7 nie stanowią załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowił art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, 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.

W tym miejscu wskazania wymaga, że mocą regulacji art. 39 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wprowadził dwa rodzaje upoważnień. Zasadą wynikającą z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt (tu i nast. burmistrz). Przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki w tym zakresie i określać inny podmiot władny do wydawania takich decyzji.

Ustawodawca w ustępie 2 tego artykułu postanowił dodatkowo, że wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta. Tym samym określił on katalog podmiotów, którym upoważnienie takie może zostać

udzielone przez wójta. Z kolei w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy kompetencję do podjęcia uchwały, mocą której rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1, czyli jednostek organizacyjnych gminy, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, chodzi tu o sprawy ściśle oznaczone, określone w sposób jednoznaczny treścią uchwały rady i przede wszystkim dostosowane do zadań danej jednostki lub podmiotu, a wynikających z postanowień ustawy o samorządzie gminnym, ustaw szczególnych regulujących byt prawny danej jednostki lub podmiotu. Podkreślić przy tym trzeba, iż organy mogą przekazać kompetencje tylko wówczas, gdy tak stanowi przepis prawa, niedopuszczalne jest przekazanie kompetencji, gdy przepis prawa taką możliwość wyłącza, jak i poza wyznaczony zakres przekazania (tak w wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2010 r. sygn. akt I OSK 1209/09).

Mając na uwadze powyższe regulacje stwierdzenia wymaga, że zakresy upoważnień wynikające z art. 39 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym są odmienne. O ile bowiem upoważnienie przyznane na mocy art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym daje uprawnienie podmiotowi otrzymującemu takie upoważnienie do działania w imieniu wójta, o tyle upoważnienie przyznane przez radę gminy wiąże się z przekazaniem podmiotowi otrzymującemu upoważnienie, realizacji określonego zadania i załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej nie w imieniu wójta, ale w imieniu własnym. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały będzie powodowało, że Zarząd Spółki Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zyska status organu administracji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), w zakresie w jakim będzie on wykonywał zadania przyznane mu w ramach upoważnienia przez Radę. Podobny pogląd odnośnie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 czerwca 2012 r. (sygn. akt I SA/Po 221/12) stwierdzając, że: *„Przepis powyższy wprowadza możliwość przenoszenia uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych należących do wójtów (burmistrzów, prezydentów) na inne podmioty, powodując, iż możliwe jest prowadzenie przez nie postępowania jurysdykcyjnego. A więc na podstawie uchwały rady gminy kompetencja do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej przenosi się na inny organ, a kompetencję tę traci organ dotychczasowy. Organy jednostek upoważnionych wydają decyzje we własnym imieniu stając się organem właściwym rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie.”*

W tym miejscu wskazania wymaga, że upoważnienie, jakie może zostać przyznane przez radę gminy na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, ma ściśle określony charakter. Upoważnienie to dotyczy bowiem wyłącznie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Należy zatem zauważyć, że przepis ten upoważnia radę gminy do zlecenia funkcji administracji publicznej organom jednostek określonych w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zlecenie to następuje w formie uchwały rady gminy, która stanowi źródło przekazania kompetencji do władczego działania. Na podstawie takiej uchwały, kompetencja do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej przenosi się na inny organ, a kompetencję tę traci organ dotychczasowy.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 czerwca 2003 r., sygn. akt II CKN 215/01, wskazał, że upoważnienie dokonywane przez radę gminy na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawy o samorządzie gminnym) *„dokonywane uchwałą właściwej rady gminy (miasta) stanowiło akt prawa miejscowego skierowany do organu upoważnionego, wiążący nieokreślony krąg osób potencjalnych stron postępowania administracyjnego. Uchwała rady przenosząc kompetencje organu ustawowego wyłączała go z prowadzenia postępowań w tych sprawach.”*

Tym samym z datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały, Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej utraci uprawnienie do wydawania decyzji, do których wydawania Rada upoważniła Zarząd Spółki Zakładu Usług Komunalnych.

Jak wskazano, w ocenie organu nadzoru, poszczególne sprawy (o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 6, pkt 7) przekazane Zarządowi Spółki Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, a tym samym poszczególne punkty § 1 ust. 1 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia, jaki mógł zostać przyznany na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W związku z powyższym w przedmiotowej sprawie istotnym jest ustalenie zakresu upoważnienia, jakie może zostać udzielone na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym znaczenie użytego przez ustawodawcę w tej regulacji pojęcia *„załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej”*

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 845/09, *„ujęte w art. 39 ust. 4 określenie „indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej” należy odczytywać z uwzględnieniem ust. 1 i 2 art. 39 przedmiotowej ustawy, które wyjaśnianego pojęcia uży-*

wają w związku z bardzo konkretną formą działania organu administracji, tzn. decyzją administracyjną, określając organy właściwe do wydawania tych aktów oraz regulując sprawę upoważnień do ich wydawania. Do tej właśnie formy działalności organu odnosi się również norma zawarta w ust. 5 art. 39 ustawy o samorządzie gminnym wskazująca organy właściwe do rozpatrzenia odwołania od decyzji administracyjnej." W wyroku tym Sąd wskazał także, że „(...) czynności (działania) właściwych organów, które nie polegają na wydawaniu decyzji administracyjnych, choć z reguły dotyczą ściśle określonych adresatów nie stanowią jednak o konkretyzacji ich praw czy obowiązków. Stąd, uznać należy, że nie mieszczą się w pojęciu „załatwienia sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej”, w rozumieniu podanym wyżej, co w orzecznictwie nie budzi sporu.”

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 134/09, wskazał, że „przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie należy traktować jako samodzielnej podstawy, która zezwala na przekazanie każdej formy działalności administracji publicznej na rzecz innego podmiotu. Użyte w tym przepisie sformułowanie „załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej” oznacza możliwość przekazania kompetencji innemu podmiotowi – organowi administracji w znaczeniu funkcjonalnym – ale wyłącznie do władczego działania, czyli do rozstrzygania spraw administracyjnych w formie władczej (co do zasady) decyzją administracyjną, którą uprawniony organ dokonuje konkretyzacji przepisu prawa w określonym stanie faktycznym i wobec określonego podmiotu. Ponadto, przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie należy interpretować w oderwaniu od pozostałych postanowień tego przepisu lecz w ich kontekście, bowiem przepisy ust. 1 i 2 oraz ust. 5 dotyczą wydawania decyzji.”

Zatem użyte w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym sformułowanie „załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej” oznacza możliwość przekazania kompetencji innemu podmiotowi – organowi administracji w znaczeniu funkcjonalnym – ale wyłącznie do władczego działania, czyli do rozstrzygania spraw administracyjnych w formie władczej (co do zasady) decyzją administracyjną, którą uprawniony organ dokonuje konkretyzacji przepisu prawa w określonym stanie faktycznym i wobec określonego podmiotu. (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 grudnia 2009 r. – sygn. akt II SA/Po 737/09).

Powyższe twierdzenia znajdują uzasadnienie również w treści art. 39 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, wskazującego jednoznacznie na decyzję jako formę działania wójta i organu upoważnionego na podstawie art. 39 ust. 4 tej ustawy.

Powszechnie w literaturze prawa administracyjnego przyjmuje się, że sprawa ma charakter sprawy indywidualnej, jeżeli dotyczy ściśle określonego podmiotu oraz konkretnych jego praw i obowiązków. Natomiast określenie „indywidualna sprawa z zakresu administracji publicznej” użyte w art. 39 ustawy o samorządzie gminnym należy utożsamiać z określeniem użytym w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) – „sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej”.

Powyższe potwierdza, że upoważnienie przyznane przez radę gminy na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, może dotyczyć wyłącznie tych spraw, które stanowią indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej.

Podkreślenia także wymaga, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na organ wykonawczy gminy szereg obowiązków. Dotyczą one poszczególnych działań związanych z realizacją postanowień tej ustawy. Jednakże nie wszystkie zadania, do których podjęcia ustawodawca zobowiązał wójta w ramach ww. ustawy, mogą zostać zakwalifikowane jako wynikające z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

W kontekście powyższego, zdaniem organu nadzoru, załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nie stanowią działania określone w § 1 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 6 i pkt 7 przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru nie można bowiem uznać za tożsame z załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej związanych z wydawaniem decyzji administracyjnej upoważnienia do:

- przyjmowania określonych dokumentów i informacji (§ 1 ust. 1 pkt 1),
- nakładania obowiązków na określone podmioty (§ 1 ust. 1 pkt 4),
- dokonywania za organ podatkowy określonych ustawowo czynności sprawdzających, związanych z realizacją przez właściwe podmioty obowiązków wynikających z uchwały (§ 1 ust. 1 pkt 6),
- prowadzenia postępowań w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w przypadku nieuiszczenia opłat w wyznaczonym terminie (§ 1 ust. 1 pkt 7).

Ponadto odnosząc się do wskazanych w podstawie prawnej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a więc art. 6b, art. 6m, art. 6o, art. 6p, art. 6q, art. 9n ust. 1, art. 9p należy zauważyć, że z całą pewnością nie stanowią one samodzielnej podstawy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu admi-

nistracji publicznej. Dotyczą *de facto* obowiązków oraz czynności wynikających z ustawy i ciążących na organie administracji publicznej oraz właściciela nieruchomości, lecz nie są to indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Również zakresu przedmiotowego art. 11 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw nie sposób uznać za indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej, stanowią bowiem wprost o obowiązkach właściciela nieruchomości, natomiast konkretyzacja tych obowiązków w żadnym przypadku nie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Powołany art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.) dotyczy czynności sprawdzających podejmowanych przez organ podatkowy, które nie polegają na wydawaniu decyzji administracyjnych, choć z reguły dotyczą imiennie określonych adresatów, jednakże nie stanowią o konkretyzacji ich praw czy obowiązków, tak więc również nie stanowią indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Odnosząc się natomiast do zapisu § 1 ust.1 pkt 7 uchwały zauważyć trzeba, że stosownie do art. 2 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz. U. z 2012, poz. 1015 z późn. zm.) egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki takie jak: podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749). Zgodnie natomiast z art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji egzekucja administracyjna jest wszczynana na wniosek lub z urzędu, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Tytuł wykonawczy na gruncie postępowania egzekucyjnego spełnia rolę wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego. Dokument ten nie jest natomiast w żadnym wypadku decyzją administracyjną (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2012 r. sygn. akt I SA/Bd 658/12). W tym stanie rzeczy należy uznać, że również w tym przypadku niedopuszczalne będzie zastosowanie przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem prowadzenie postępowania egzekucyjnego w administracji nie jest tożsame z pojęciem indywidualnej sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Obowiązek działania na podstawie prawa w połączeniu z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to, że działalność organów władzy publicznej musi być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów prawa oraz musi mieć swoje umocowanie w przepisach rangi ustawowej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK22/04 (OSNKW 2005/3/29): „*Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.*”

W kontekście powyższego, w ocenie organu nadzoru, wskazanie przez Radę Miejską w Bystrzycy Kłodzkiej, że upoważnienie, jakiego Rada udzieliła Zarządowi Spółki Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, daje temu podmiotowi podstawę do podejmowania czynności, innych niż wydawanie decyzji administracyjnych, mimo że czynności te będą dotyczyły imiennie określonych adresatów, nie może być uznane za działanie oparte na przepisach prawa. Czynności te nie będą bowiem stanowiły o konkretyzacji praw czy też obowiązków tych podmiotów. Stąd, uznać należy, że nie mieszczą się w pojęciu „załatwienia sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej”, o którym mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 6, pkt 7 przedmiotowej uchwały jako naruszających w sposób istotny art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. 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 za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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:
A. M. Skorupa