



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 stycznia 2014 r.

Poz. 429



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.60.2.2014.MR1

Wrocław, dnia 27 stycznia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIII/225/13 Rady Gminy Kunice z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej

Uzasadnienie

Rada Gminy Kunice podjęła w dniu 30 grudnia 2013 r. uchwałę nr XXXIII/225/13 w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 stycznia 2014 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; zwanej dalej: „Konstytucją RP”) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.).

Uchwała nr XXXIII/225/13 Rady Gminy Kunice z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej podjęta została na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem rada gminy może upoważnić do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy lub organy gminnych jednostek organizacyjnych albo innych podmiotów. W przedmiotowej sprawie Rada Gminy Kunice upoważniła do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kunicach. Zakres tego upoważnienia obejmuje kwestię przyznawania dodatków energetycznych, o których mowa w art. 5c-5f ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059, z późn. zm.). Zgodnie z § 2 przedmiotowej uchwały weszła ona w życie z dniem podjęcia.

Zdaniem organu nadzoru uchwała rady gminy podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym tworzy normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a tym samym stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej – o ile przepisy szczególnie nie stanowią inaczej – wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W odniesieniu do udzielania dodatku energetycznego art. 5d zdanie 1 ustawy – Prawo energetyczne stanowi, że dodatek ten przyznaje w drodze decyzji administracyjnej wójt (burmistrz, prezydent miasta). Oznacza to, że ustawodawca przewidział, że w sprawach tego typu organem właściwym do załatwienia sprawy jest organ wykonawczy gminy. Art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje jednak, że rada gminy może w drodze uchwały upoważnić innym organ do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Na mocy takiej uchwały to inny podmiot niż wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyskuje kompetencje do załatwiania określonych kategorii spraw, natomiast traci je organ określony przez ustawę jako właściwy. Od chwili wejścia w życie takiej uchwały, decyzje w sprawach, do których się ona odnosi, wydaje we własnym imieniu organ upoważniony przez radę gminy. Oznacza to, że staje się on organem właściwym w rozumieniu art. 20 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267). Zdaniem organu nadzoru uchwała wywołująca tego rodzaju skutki stanowi akt prawa miejscowego. Jej postanowienia są bowiem adresowane nie tylko do jednostek organizacyjnie podległych radzie gminy, ale do nieokreślonego kręgu osób, które stanowią potencjalne strony postępowania administracyjnego w sprawach, o których mowa w takim akcie. Oznacza to, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia normy powszechnie obowiązujące, a więc jest aktem prawa miejscowego, o którym mowa w art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP. Pogląd ten podzielany jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r. – sygn. akt I OSK 701/08, ONSAiWSA z 2009 r. Nr 6, poz. 118; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2010 r. – sygn. akt II OSK 2058/09, OwSS nr 3/2010, s. 65-72) oraz Sądu Najwyższego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., sygn. akt II KKN 880/00, OSNC z 2002 r. Nr 3, poz. 33).

Zdaniem organu nadzoru z faktu uznania rozpatrywanej uchwały za akt prawa miejscowego wynikają określone konsekwencje istotne dla oceny jej legalności. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Normę tę doprecyzowuje art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który stanowi, że obowiązkiem publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu lub organ gminy. Oznacza to, że warunkiem koniecznym wejścia w życie przedmiotowej uchwały jest jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych podstawą do ich ogłoszenia jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Wskazać należy, że Rada Gminy Kunice w treści uchwały nie przewidziała obowiązku jej publikacji. Nie skierowała ona też przedmiotowej uchwały do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Jak wskazują przedstawiciele doktryny prawa, obowiązek publikacji aktów prawa powszechnie obowiązującego jest ściśle związany z zasadą ignorantia iuris nocet („nieznajomość prawa szkodzi”). Skoro zatem jednostki i inne podmioty podobne mogą ponosić negatywne konsekwencje związane z nieznajomością prawa, organy władzy publicznej mają obowiązek zapewnić im dostęp do treści aktów normatywnych, tak by możliwe było zapoznanie się z nią (zob. W. Skrzydło, Komentarz do art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013). Ta fundamentalna rola ogłoszenia aktu prawa powszechnie obowiązującego w funkcjonowaniu systemu prawa skłania zdaniem organu nadzoru do przyjęcia tezy, że akt prawa miejscowego, co do którego nie spełniono obowiązku publikacji, nie tylko nie wywołuje przewidzianym w nim skutków prawnych, ale i – z racji istotnego naruszenia prawa – jest nieważny. Pogląd ten podziela również sądownictwo administracyjne (zob. przywołany powyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r.).

Niezależnie od powyższych rozważań organ nadzoru stwierdził również podjęcie § 1 we fragmencie „w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń” przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 94 Konstytucji RP.

Wykładnia wskazanego przepisu wskazuje, że prawodawca miejscowy przyznał Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kunicach kompetencję do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach dodatków energetycznych, a jednocześnie wskazał, że wśród form załatwiania tych spraw zawiera się wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Tymczasem 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 (m.in. kierownikowi miejskiego ośrodka pomocy społecznej) kompetencji, która na mocy art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przyznana jest organowi wykonawczemu gminy. Wskazywanie w uchwale stanowiącej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których uchwała ta dotyczy, jest zatem wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego. Kwestie te należą do materii ustawowej i są regulowane ustawami prawa materialnego i procesowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecnictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba 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. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS nr 1/2002, s. 17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Zamieszczenie w § 1 uchwały kwestionowanego fragmentu podważa regulacje ustawowe. Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu, w jakim funkcjonują one w ustawie, może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia. Jako że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, należy mieć także na uwadze, że działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199). Powyższe wskazuje, że przedmiotowy fragment § 1 uchwały w sposób istotny narusza prawo, co powinno skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

W związku z powyższym należało orzec 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 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:
A. M. Skorupa