



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 stycznia 2014 r.

Poz. 431



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.94.79.2013.MG

Wrocław, dnia 29 stycznia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Oleśnica z dnia 27 grudnia 2013 roku nr XL/274/13 w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Uzasadnienie

Rada Gminy Oleśnica na sesji w dniu 27 grudnia 2013 roku podjęła uchwałę nr XL/274/13 w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 30 grudnia 2013 roku.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem 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 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano 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. Wskazano także art. 5d i art. 5f ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zmianami). Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Oleśnica postanowiła upoważnić Dyrektora Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oleśnicy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach przyznawania dodatków energetycznych. Jednocześnie w § 2 uchwały postanowiono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Analizując podstawę prawną uchwały, należy mieć również na uwadze regulację ustawy Prawo energetyczne. Zgodnie z art. 5c ust. 1 wskazanej ustawy, odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej przysługuje zryczałtowany dodatek energetyczny. Z kolei zgodnie z art. 5d, dodatek energetyczny przyznaje wójt, bur-

mistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej. Do wniosku dołącza się kopię umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej. Art. 5f ust. 1 ustawy stanowi, że wypłata dodatku energetycznego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej. Dodatek energetyczny wypłacają gminy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że Rada Gminy Oleśnica posiadała kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiocie upoważnienia Dyrektora Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oleśnicy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – w sprawie wypłaty dodatku energetycznego odbiorcom wrażliwym energii elektrycznej.

Podkreślenia wymaga, że uchwała rady gminy przenosząca na inny podmiot kompetencje organu administracji publicznej, stanowi akt prawny zawierający przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Na podstawie niniejszej uchwały Dyrektor Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oleśnicy będzie bowiem wydawał decyzje w sprawach indywidualnych. Na mocy takiej uchwały Dyrektor staje się organem właściwym rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie do załatwiania spraw w określonym zakresie i jednocześnie wydaje on decyzje administracyjne w imieniu własnym, a nie wójta gminy, jak ma to miejsce w przypadku upoważnienia zastępców wójta lub innych pracowników urzędu gminy – art. 39 ust. 2 ustawy. Stanowisko takie wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 2058/09): *„Uchwała” upoważniająca” ma charakter aktu prawa miejscowego bo jej adresaci są usytuowani poza podmiotem upoważnianym, ich krąg jest nieograniczony a jej postanowienia mogą stanowić podstawę decyzji administracyjnych. W myśl postanowień Konstytucji akt prawa wewnętrznego nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Upoważnienie o którym mowa ma szczególną podstawę prawną, przenosi ustawowe kompetencje decyzyjne na inny podmiot i nie powinno być umieszczane w akcie normatywnym typu wewnętrznego, stanowiącym w oparciu o inną podstawę prawną i mającym innych adresatów.”.*

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

Natomiast przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z tym artykułem w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest zatem obowiązkowe.

Stwierdzenia wymaga zatem, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Oleśnicy nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy prawa. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga więc ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony 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, ze zm.), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, zwanym dalej "bezpiecznym podpisem elektronicznym". Tymczasem Rada Gminy Oleśnica do dnia dzisiejszego nie doręczyła Wojewodzie Dolnośląskiemu - organowi wydającemu wojewódzki dziennik urzędowy - uchwały jako aktu w formie dokumentu elektronicznego, o której mowa w art. 15 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy. Oznacza to, że Rada nie skierowała przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały.

Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi zatem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jeśli przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Przepis art. 7 Konstytucji RP określa obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Za takie, w ocenie organu nadzoru, nie może być uznane postanowienie o wejściu w życie uchwały zaliczanej do katalogu aktów prawa miejscowego w konkretnie wskazanym dniu bez uprzedniej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru czyni zasadnym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 1 uchwały dokonano następującej regulacji: „*Upoważnia się Dyrektora Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oleśnicy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach przyznawania dodatków energetycznych, o których mowa w rozdziale 2. Dostarczanie paliw i energii ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jednolity z 2012 roku – Dz. U. poz. 1059 ze zm.)*”.

Wykładnia wskazanego przepisu (uwzględniająca treść uzasadnienia do uchwały) wskazuje, że prawodawca miejscowy przyznał Dyrektorowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oleśnicy 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 (między innymi Dyrektorowi Gminnego 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 za-

kres 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 orzecznictwie 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 (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA 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” (wyrok WSA z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Powyższe wskazuje, że kwestionowany fragment § 1 uchwały istotnie narusza prawo.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa