



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 lutego 2014 r.

Poz. 518



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.111.25.2013.RJ

Wrocław, dnia 29 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 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 27 grudnia 2013 r. **Nr XLV/260/2013** w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 grudnia 2013 r., działając na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 5d i 5f ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.), Rada Miasta i Gminy Prochowice podjęła uchwałę Nr XLV/260/2013 w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Miasta i Gminy Prochowice z dnia 02 stycznia 2014 r. nr OP.R.0711.1.2014 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 03 stycznia 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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.).

Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż „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.”. Artykuł 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mówi natomiast o możliwości tworzenia przez gminę jednostek organizacyjnych w celu realizacji zadań, jak również o możliwości zawierania umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Należy zatem wnioskować, że Rada Miasta i Gminy Prochowice może upoważnić do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w oparciu o art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, kierowników jednostek pomocniczych, jednostek organizacyjnych jak również podmioty, z którymi gmina zawarła umowę w celu realizacji zadań.

Z kolei zgodnie z art. 5d ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), także przywołanym w podstawie prawnej, „Dodatek energetyczny przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej. Do wniosku dołącza się kopię umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej.”

Dodatkowo wskazać należy, że wypłata dodatku energetycznego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, a dodatek energetyczny wypłacają gminy (art. 5f ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne).

W § 3 uchwały postanowiono, że *„Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”*

Wskazać należy, że uchwała upoważniająca Dyrektora Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Prochowicach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mogła się powołać każda osoba (z nieoznaczonego kręgu adresatów) w celu uzyskania prawa do takiego świadczenia. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Na podstawie niniejszej uchwały Dyrektor Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej będzie bowiem wydawał decyzje w sprawach indywidualnych. Podobnie w tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 października 2008 r. (sygn. akt I OSK 701/08) stwierdzając, że: *„(...) tego typu uchwała stanowi akt prawa miejscowego, gdyż przekazując kompetencje do władczego działania organowi upoważnionemu, wywołuje także skutki na zewnątrz administracji, wiążąc nieokreślony krąg osób, potencjalnych stron postępowania administracyjnego w określonej kategorii spraw, i wskazując inny niż określony w ustawie organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych w takich sprawach.”*

Na mocy przedmiotowej uchwały Dyrektor Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej 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 burmistrza gminy (jak ma to miejsce w przypadku upoważnienia zastępców burmistrza lub innych pracowników urzędu miejskiego – art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

W związku z powyższym, przedmiotowa uchwała rodzi określone skutki prawne „na zewnątrz”, ma charakter wiążący w stosunku do nieokreślonego kręgu potencjalnych stron postępowania administracyjnego (z uzasadnienia postanowienia SN z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 880/00, OSNC 2002, nr 3 poz. 33).

Trzeba zwrócić uwagę, że upoważnienie nadane uchwałą rady gminy (tu rady miejskiej) na mocy art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest inną czynnością niż ta, którą na mocy art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organ administracji właściwy w sprawie z mocy ustawy udziela upoważnienia innym osobom do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. Upoważnienie takie określa się mianem pełnomocnictwa administracyjnego. W takiej sytuacji upoważniający organ nie przestaje być organem właściwym w sprawie ani nie zostaje zwolniony z odpowiedzialności za sposób załatwienia sprawy. Decyzja wydana przez tak upoważniony podmiot wywołuje takie skutki prawne w stosunku do osób trzecich, jak gdyby decyzja była wydana bezpośrednio przez ustawowo właściwy organ.

Wskazany w podstawie prawnej art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter przepisu ustrojowego, zawierającego jednocześnie podstawę do wydania aktu prawa miejscowego. Taki też charakter – aktu prawa miejscowego ma uchwała rady gminy w sprawie upoważnienia kierowników jednostek organizacyjnych gminy do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych (zob. art. A. Szewca, PiP 2004/6/55 t.-2).

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*). Zatem 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 nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek lub uprawnienie oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja 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).

Wedle art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie zaś z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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 jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi 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 należy także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego.

Uchybienie dotyczące sposobu ogłoszenia uchwalonego aktu, odnosi się do całości podjętej uchwały, a nie tylko jednego jej przepisu. Skutkuje więc ono nieważnością uchwały w całości. Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2013 r. (sygn. akt I OSK 1608/12) „(...) uchwała z zakresu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 *usg*, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, o jakim mowa w art. 42, zawierająca postanowienia niezgodne z przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 tej ustawy. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych

z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych.”

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne naruszenie prawa zawarte w uchwale.

W § 1 uchwały dokonano następującej regulacji: „*Upoważnia się Dyrektora Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Prochowicach 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(Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.).*”

Wykładnia wskazanego przepisu wskazuje, że prawodawca miejscowy przyznał Dyrektorowi Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Prochowicach 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 Miejsko 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 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 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 przypisów 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 § 1 uchwały we fragmencie: „w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń” istotnie narusza prawo.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa