



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 lutego 2014 r.

Poz. 669



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.126.7.2014.JB

Wrocław, dnia 6 lutego 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 we fragmencie „prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych” uchwały Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 30 grudnia 2013 roku, Nr 112/13 w sprawie upoważnienia kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzegomiu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego, o którym mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 roku- Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 roku, poz. 1059 z późn. zm.) .

Uzasadnienie

Działając na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 5d i 5f ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 roku, poz. 1059 z późn. zm.), Rada Miejska w Strzegomiu, na sesji w dniu 30 grudnia 2013 roku, podjęła uchwałę Nr 112/13 w sprawie upoważnienia kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzegomiu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego, o którym mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 roku- Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 roku, poz. 1059 z późn. zm.).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 stycznia 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 1 we fragmencie „prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.; zwanej dalej: „ustawą”) w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz §137 i §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 roku, Nr 100, poz. 908).

Przepisem upoważniającym Radę Miejska w Strzegomiu do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z jego treścią 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.

Mocą uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego, Rada Miejska w Strzegomiu upoważniła kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej - prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej, o których mowa w art. 3 pkt 13 c ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), zamieszkałych na terenie gminy Strzegom.

Analiza §1 uchwały wskazuje, że Rada upoważniła kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej oraz do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego.

W ocenie Organu Nadzoru, zapis §1 dotyczący upoważnienia kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego przyznawanego tzw. odbiorcom wrażliwym, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 94 Konstytucji, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy mocą art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazać należy, że stosownie do postanowień art. 39 ust. 4 ustawy, rada gminy może upoważnić wskazane tam podmioty do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Zatem istotą uchwały podjętej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy jest upoważnienie właściwego podmiotu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jest to tzw. dekoncentracja zewnętrzna, co oznacza, że podmioty upoważnione uzyskują status organu i działają we własnym imieniu. Zatem to w toku prowadzonego postępowania właściwy organ, tutaj kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej, działając na podstawie przepisów prawa (o charakterze materialnym oraz proceduralnym), będzie załatwiał sprawy w formie określonej w przepisach prawa. Wskazywanie w przedmiotowej uchwale w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których uchwała ta dotyczy, jest wykroczeniem poza zakres udzielonego Radzie upoważnienia ustawowego. Rada nie została upoważniona do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Kwestie te należą do materii ustawowej i są regulowane ustawami prawa materialnego i procesowego.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw 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 (...)”

Z przepisem tym koresponduje §137 w zw. z §143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Na mocy §143 załącznika do Rozporządzenia zapis ten ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

Z treści przywołanych przepisów wynika, że niedopuszczalne jest takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało 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.”.

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