



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2014 r.

Poz. 805



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.32.1.2014.RJ1

Wrocław, dnia 7 lutego 2014 r.

ROZSTRZYGNĘCIE 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

§ 1 we fragmencie: „*prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń*” uchwały Rady Gminy Grębocice z dnia 14 stycznia 2014 roku nr **LIII/250/2014** w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Grębocicach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 stycznia 2014 roku, działając na podstawie na podstawie art. 39 ust. 4 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z zm.) i art. 5d ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.), Rada Gminy Grębocice podjęła uchwałę nr **LIII/250/2014** w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Grębocicach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Grębocice z dnia 16 stycznia 2014 r. nr RO.BR.0711.1.2014 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 17 stycznia 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 we fragmencie: „*prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń*” z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 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 Gminy

Grębocice 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 powołanym 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 § 1 uchwały dokonano następującej regulacji: *„Upoważnia się Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Grębocicach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń dotyczących zryczałtowanego dodatku energetycznego dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej, o której mowa w art. 3 pkt 13c ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – prawo energetyczne (Dz. U. z 2012r. poz. 1059 ze zm.), zamieszkałych na terenie Gminy Grębocice”.*

Wykładnia wskazanego przepisu uchwały wskazuje, że prawodawca miejscowy przyznał Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Grębocicach kompetencję do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach dodatków energetycznych, a jednocześnie wskazał, że wśród form załatwiania tych spraw zawiera się prowadzenie postępowań oraz 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 kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej) kompetencji, która na mocy art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przyznana jest organowi wykonawczemu gminy. Wymaga stwierdzić, iż norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia co do formy i trybu (np. tak jak tu prowadzenie postępowań, wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń) w jakich następować mają rozstrzygnięcia odpowiedniego organu, upoważnianego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast, kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05). Jak czytamy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 lipca 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 134/09): *„(...) należy stwierdzić, 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 normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, bowiem zakazuje się w prawie administracyjnym, w tym w działalności uchwałodawczej, dokonywania wykładni rozszerzającej oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/14).

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: „prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń” istotnie narusza prawo.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeciono 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