



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 marca 2014 r.

Poz. 1225



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.105.5.2014.MS1

Wrocław, dnia 27 lutego 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

stwierdza nieważność

w części uchwały nr XLI/251/2014 Rady Miejskiej w Pieszycach z 30 stycznia 2014 r. w sprawie *upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej*, tj.:

- §1 we fragmencie: „(...) w tym do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień (...)”.

Uzasadnienie

30 stycznia 2014 r. działając na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 5d i 5f ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1059, ze zm.) Rada Miejska w Pieszycach podjęła Uchwałę nr XLI/251/2014 w sprawie *upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej* (dalej: **Uchwała**).

Uchwałę przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu 6 lutego 2014 r., pismo znak: BM.0051.6.2014.

W toku badania legalności przedmiotowej Uchwały, Organ Nadzoru stwierdził podjęcie §1 we fragmencie: „(...) w tym do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień (...)” z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Wskazany w podstawie prawnej Uchwały przepis 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.” Przywołany art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi 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. W świetle powyższego Rada Miejska w Pieszycach jest upoważniona umocować do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej kierowników jednostek pomocniczych, jednostek organizacyjnych jak również podmioty, z którymi gmina zawarła umowę w celu realizacji zadań.

W świetle art. 5d Prawa energetycznego: „*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.*” Warto wskazać, że wypłata dodatku energetycznego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, a dodatek energetyczny wypłacają gminy (art. 5f ust. 1 Prawa energetycznego).

W §1 Uchwały przyjęto następującą regulację: „*Upoważnia się Dyrektora Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Pieszycach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień 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 Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zmianami).*”

Analiza wskazanego postanowienia Uchwały wskazuje, że Prawodawca lokalny przyznał Dyrektorowi Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Pieszycach 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 i postanowień.

Upoważnienie ustawowe do wydania Uchwały – zawarte w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – ogranicza zakres jej regulacji do umocowania do załatwiania wskazanych w tym przepisie spraw, a zatem przepis ten pozwala wyłącznie na przekazanie (między innymi Dyrektorowi Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Pieszycach) kompetencji, która na mocy art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przyznana jest organowi wykonawczemu gminy. Wymaga stwierdzenia, 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 (tak jak tu wydawanie decyzji administracyjnych i postanowień) 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. Kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można również wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (w tym zakresie uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Normy art. 39 ust. 4 była przedmiotem analizy orzecznictwa. W tym miejscu warto wskazać na zapatrywanie, zgodnie z którym: „*(...)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.*” (z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 7 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 134/09, *LEX nr 553144*).

Ponadto normy kompetencyjne, do których zaliczyć należy art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, powinny być interpretowane w sposób ścisły. Wynika to z zakazu funkcjonującego w ramach działalności uchwałodawczej dokonywania wykładni rozszerzającej oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (uwagi wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, *OTK 2000/5/14*).

Wskazywanie w Uchwale podjętej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których akt ten dotyczy, stanowi wykroczenie poza zakres umocowania ustawowego. Kwestie te należą do materii ustawowej dotyczącej zagadnień materialnoprawnych i proceduralnych. W związku z tym należy zauważyć, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do regulowania ponownie problematyki, ujętej w aktach rangi ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego.

Dodatkową uwagę należy poświęcić użytemu sformułowaniu: „w tym”, które jednoznacznie sugeruje, że dopuszczono inne, bliżej nieoznaczone formy załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji

publicznej. Umieszczanie takich rozwiązań w uchwałach będących aktami prawa miejscowego nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

Orzecznictwo krytycznie odnosi się do powtarzania regulacji ustawowych, bądź ich modyfikowania i uzupełnienia przez przepisy wykonawcze. Akcentuje się dezinformujący charakter takich rozwiązań. W skrajnych przypadkach mogą prowadzić do odmiennej a nawet sprzecznej z intencjami Ustawodawcy, interpretacji przepisów. Należy brać pod uwagę, że powtórzony lub zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitego lub częściowego zniekształcenia jego istoty. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych hierarchicznie niższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacja przepisów ustawowych traktowane jest jako 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 legislatora lokalnego zmianę jego znaczenia.

Zaznaczyć wypada, że zgodnie z art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, 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”* (z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, *LEX nr 583199*).

Z uwagi na powyższe niniejsze Rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze Rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa