



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 7651

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.995.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/588/2023 Rady Gminy Psary z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 2 oraz art. 12 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1967 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Psary przyjęła uchwałę Nr LVII/588/2023 w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dalej jako „uchwała”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Treść przepisu § 1 uchwały stanowi, że: *Upoważnia się Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Psarach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień w sprawach, o których mowa w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1967).*

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada Gminy wywiodła z przepisu 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.*

Na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy ustawodawca przyznał więc radzie gminy kompetencję do podjęcia uchwały, mocą której rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1, czyli jednostek organizacyjnych gminy, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. W nauce prawa administracyjnego wskazuje się, że rada gminy nie może regulować uchwałą podjętą w trybie ww. przepisu upoważnień do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, jeśli na mocy określonych unormowań stosowanie art. 39 ust. 4 ustawy zostało wyłączone, bądź gdy podmiotem mogącym udzielić upoważnienia jest tylko wójt (komentarz do art. 39 ustawy o samorządzie gminnym P. Dańczak pod red. A. Jakubowski, S. Grajewski, Legalis).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że określenie „indywidualna sprawa z zakresu administracji publicznej” użyte w art. 39 ust. 4 ustawy należy utożsamiać z określeniem użytym w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – „sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 sierpnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Gl 845/09 (publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał także, że „(...) czynności (działania) właściwych organów, które nie polegają na wydawaniu decyzji administracyjnych, choć z reguły dotyczą ściśle określonych adresatów nie stanowią jednak o konkretyzacji ich praw czy obowiązków. Stąd, uznać należy, że nie mieszczą się w pojęciu „załatwienia sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej”, w rozumieniu podanym wyżej, co w orzecznictwie nie budzi sporu”.

Tym samym nie ma podstaw do udzielenia przez Radę upoważnienia dla Kierownika OPS w Psarach do prowadzenia postępowań w sprawie przyznania dodatku dla gospodarstw domowych (art. 24 ustawy), jako że przyznanie dodatku nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.

Jakkolwiek, zgodnie z treścią art. 24 ust. 26 zd. drugie *Odmowa przyznania dodatku dla gospodarstw domowych, uchylenie oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego dodatku wymagają wydania decyzji administracyjnej* (co teoretycznie mieściłoby się w zakresie udzielonego upoważnienia), jednak z treści art. 25 ust. 2 ustawy wynika wprost, że organem wyłącznie właściwym do upoważnienia ustawowo określonego kręgu podmiotów do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku dla gospodarstw domowych jest organ wykonawczy gminy. Przepis art. 25 ust. 2 ustawy stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, że w powyższym przypadku Rada Gminy Psary wykroczyła poza ramy delegacji ustawowej wskazanej w uchwale.

Ponadto w ocenie organu nadzoru treść § 1 uchwały w sposób istotny narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji. Wymaga podkreślenia, że uchwała podjęta na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy przenosi na inny podmiot kompetencje organu administracji publicznej, czyli jest to tzw. dekoncentracja zewnętrzna, co oznacza, że podmioty upoważnione uzyskują status organu i działają we własnym imieniu. Na podstawie przedmiotowej uchwały kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej staje się organem właściwym rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie do załatwiania indywidualnych spraw w wyznaczonym zakresie, co oznacza, że zakres przekazanych spraw musi być opisany w sposób niebudzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych, co do zakresu właściwości organu, któremu przekazano kompetencje (tu: Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Psarach). Tymczasem z treści cytowanego wyżej przepisu § 1 uchwały nie sposób wywieść o jaki zakres przekazanych spraw chodzi (wypada zaznaczyć, że ustawa obejmuje swoim zakresem również postępowania nie mające żadnego związku z kompetencjami organów gminy). Oznacza to, że treść ww. upoważnienia nie pozwala na jednoznaczne określenie jego zakresu, co jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasady przyzwoitej legislacji. Wprowadza bowiem niepewność, co do zakresu uprawnień kierownika OPS w Psarach przyznanych mocą niniejszej uchwały.

Należy podkreślić, iż zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny winien być określony, to jest skonstruowany, poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji i znajduje ona oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, niedziałanie prawa wstecz oraz wyżej wspomniane: przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715), w którym podniesiono, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady przyzwoitej legislacji wymagają, by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowana uchwała, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.*

Zdaniem organu nadzoru treść analizowanej uchwały nie spełnia powyższych wymogów. Należy wskazać, że przywołana w treści § 1 uchwały ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw swoim zakresem obejmuje różne sprawy załatwiane przez organy gminy, np. sprawy z zakresu weryfikacji, zatwierdzenia i wypłaty rekompensat przysługujących przedsiębiorstwom energetycznym (art. 12 ustawy), czy przyznawania i wypłaty dodatku dla gospodarstw domowych (art. 24 ustawy). Wypada dodać, o czym wspomniano już wyżej, że zakres przedmiotowy ustawy obejmuje również postępowania pozostające poza zakresem kompetencji organów gminy. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, Rada w sposób istotny naruszyła prawo.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że uchwała w kształcie przyjętym przez Radę Gminy Psary jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP – narusza wyprowadzoną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji, bowiem treść zawartego w uchwale upoważnienia jest niejasna, nieprecyzyjnie oznaczona, co ponadto może prowadzić do uznania, że Rada wkroczyła w zakres kompetencji innych organów.

Organ nadzoru pragnie zwrócić również uwagę na postępowania w zakresie weryfikacji, zatwierdzenia i wypłaty rekompensat przysługujących przedsiębiorstwom energetycznym (art. 12 ustawy – postępowania tego Rada nie wyłączała z zakresu stosowania upoważnienia). W myśl wskazanego wcześniej art. 12 ustawy: *Przedsiębiorstwom energetycznym, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2, stosującym średnią cenę wytwarzania ciepła z rekompensatą wobec odbiorców, o których mowa w art. 4 ust. 1, zwanym dalej „podmiotami uprawnionymi”, przysługuje z tego tytułu rekompensata określona zgodnie z ust. 3, zwana dalej „rekompensatą” (ust. 1). Wskazać jednakże należy, że zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy W przypadku pozytywnej weryfikacji wniosku o wypłatę rekompensaty podmiot wypłacający zatwierdza wniosek i dokonuje wypłaty rekompensaty w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawidłowo sporządzonego wniosku, z uwzględnieniem art. 19 ust. 1. Zatwierdzenie wniosku o wypłatę rekompensaty nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 4 ustawy W przypadku negatywnej weryfikacji wniosku o wypłatę rekompensaty podmiot wypłacający odmawia zatwierdzenia tego wniosku, informując wnioskodawcę o przyczynie tej odmowy. Odmowa zatwierdzenia wniosku o wypłatę rekompensaty nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.*

Powyższe oznacza, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do udzielania przez radę gminy na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia do załatwiania spraw z zakresu weryfikacji, zatwierdzenia i wypłaty rekompensat przysługujących przedsiębiorstwom energetycznym, bowiem ustawodawca wyłączył je z zakresu normowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Rada, jak już podkreślono wyżej, na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniona jest do wydania upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Tymczasem sprawy, o których mowa w art. 12 ustawy nie mieszczą się w tym zakresie.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne

jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/588/2023 Rady Gminy Psary z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz