

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.108.2013.AK

ROZSTRZYGNIECIE 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 Gminy Dobrzyniewo Duże Nr XXXVI/198/13 z dnia 15 listopada 2013 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrzyniewie Dużym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 15 listopada 2013 r. Rada Gminy Dobrzyniewo Duże podjęła uchwałę Nr XXXVI/198/13 w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrzyniewie Dużym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, która w dniu 25 listopada 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 26 listopada 2013 r. wszczęto zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W § 1 kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały, Rada Gminy Dobrzyniewo Duże upoważniła Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrzyniewie Dużym do załatwiania w imieniu Wójta Gminy Dobrzyniewo Duże indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, włącznie z prawem wydawania decyzji administracyjnych,

wskazując w § 2 uchwały, iż upoważnienie powyższe obejmuje sprawy związane z przyznawaniem dodatku energetycznego.

Ustawodawca w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zezwolił radzie gminy na udzielenie upoważnienia organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej oraz organowi jednostek podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Jednakże upoważnienie z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym - jako możliwość zmiany ustawowo określonego organu administracji właściwego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej - ma charakter wyjątkowy. Uchwała rady gminy w tym przedmiocie stanowi źródło przekazania kompetencji do władczego działania. Dlatego też upoważnienie takie powinno zostać sformułowane bardzo precyzyjnie, w szczególności wskazywać jakich konkretnie decyzji dotyczy. Należy wręcz uznać, że w podstawie prawnej uchwały zawierającej takie upoważnienie nie można poprzestać na przywołaniu przepisów ustawy samorządowej, ale należy odwołać się do przepisu prawa materialnego stanowiącego podstawę do wydawania decyzji administracyjnych (tak też: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 31 lipca 2009 r., znak: NP/IV/0911/152/233/09).

Sposób redakcji zatem § 1 uchwały, czyli posłużenie się przez organ stanowiący gminy ogólnymi sformułowaniami może rodzić realne problemy interpretacyjne przepisów uchwały, a tym samym problemy z jej wykonaniem.

Ponadto uzasadnione wątpliwości organu nadzoru budzi zapis, iż udzielone upoważnienie obejmuje załatwianie indywidualnych spraw w imieniu Wójta Gminy Dobrzyniewo. Wskazać należy jednak, iż na mocy takiej uchwały Kierownik 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 wójta gminy (jak ma to miejsce w przypadku upoważnienia zastępców wójta lub innych pracowników urzędu gminy - art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Na podstawie takiej uchwały kompetencja do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej przenosi się na inny organ, a kompetencję tę traci organ dotychczasowy (por. postanowienie SN z 5 maja 2008 r. sygn. akt II CKN 194/01 LEX nr 137549).

Niezależnie od powyższego w ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza zapisy art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 w związku 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 ze zm.), gdyż w § 4 przedmiotowej uchwały wskazano, iż uchwała niniejsza wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Zaznaczyć należy, iż uchwała upoważniająca Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej do wydawania decyzji administracyjnych 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 Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej będzie bowiem wydawał decyzje w sprawach indywidualnych. W związku z powyższym, przedmiotowa uchwała rodzi określone skutki prawne "na zewnątrz", ma charakter wiążący w stosunku do nieokreślonego kręgu potencjalnych stron postępowania administracyjnego (postanowienie SN z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 880/00, OSNC 2002, Nr 3 poz. 33).

Wskazany w podstawie prawnej art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym ma zatem charakter przepisu ustrojowego, zawierającego jednocześnie podstawę do wydania aktu prawa miejscowego.

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 zaś 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).

Zgodnie z treścią 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) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa,
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy,
- 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, 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 (wyrok NSA z 10.12.2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2138/03).

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Dobrzyniewo Duże

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Lidia Stupak
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli