



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.7.13.2013.GD1

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 we fragmencie „*i zaświadczeń*” uchwały Nr XXXV/294/2013 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 marca 2013 r., działając na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę Nr XXXV/294/2013 w sprawie upoważnienia Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 2 kwietnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 1 we fragmencie „*i zaświadczeń*” z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła *upoważnić Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, tj. do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń, wynikających z przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 i poz. 897, z 2013 r. poz. 21 i 228).*

W ocenie organu nadzoru określony przez Radę zakres upoważnienia dla Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu wykracza poza zakres upoważnienia, jaki mógł zostać przyznany na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru działania Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej polegające na wydawaniu zaświadczeń wynikających z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie stanowią załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowił 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. W tym miejscu wskazania wymaga, że mocą regulacji art. 39 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wprowadził dwa rodzaje upoważnień. Zasadą wynikającą z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt (prezydent miasta). Przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki w tym zakresie i określać inny podmiot władny do wydawania takich decyzji. Ustawodawca w ustępie 2 tego artykułu postanowił dodatkowo, że wójt

może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta. Tym samym określił on katalog podmiotów, którym upoważnienie takie może zostać udzielone przez wójta. Z kolei w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał 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. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, chodzi tu o sprawy ściśle oznaczone, określone w sposób jednoznaczny treścią uchwały rady i przede wszystkim dostosowane do zadań danej jednostki lub podmiotu, a wynikających z postanowień ustawy o samorządzie gminnym, ustaw szczególnych regulujących byt prawny danej jednostki lub podmiotu.

Mając na uwadze powyższe regulacje stwierdzenia wymaga, że zakresy upoważnień wynikające z art. 39 ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym są odmienne. O ile bowiem upoważnienie przyznane na mocy art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym daje uprawnienie podmiotowi otrzymującemu takie upoważnienie do działania w imieniu wójta, o tyle upoważnienie przyznane przez radę gminy wiąże się z przekazaniem podmiotowi otrzymującemu upoważnienie, realizacji określonego zadania i załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej nie w imieniu wójta, ale w imieniu własnym. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały będzie powodowało, że Dyrektor Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu zyska status organu administracji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w zakresie w jakim będzie on wykonywał zadania przyznane mu w ramach upoważnienia przez Radę.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 czerwca 2003 r., sygn. akt II CKN 215/01, wskazał, że upoważnienie dokonywane przez radę gminy na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawy o samorządzie gminnym) „*dokonywane uchwałą właściwej rady gminy (miasta) stanowiło akt prawa miejscowego skierowany do organu upoważnionego, wiążący nieokreślony krąg osób potencjalnych stron postępowania administracyjnego. Uchwała rady przenosząc kompetencje organu ustawowego wyłączała go z prowadzenia postępowań w tych sprawach.*”

W przedmiotowej sprawie istotnym jest ustalenie zakresu upoważnienia, jakie może zostać udzielone na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym znaczenie użytego przez ustawodawcę w tej regulacji pojęcia „załatwianie indywidualnych sprawy z zakresu administracji publicznej”.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 845/09, „*ujęte w art. 39 ust. 4 określenie "indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej" należy odczytywać z uwzględnieniem ust. 1 i 2 art. 39 przedmiotowej ustawy, które wyjaśnianego pojęcia używają w związku z bardzo konkretną formą działania organu administracji, tzn. decyzją administracyjną, określając organy właściwe do wydawania tych aktów oraz regulując sprawę upoważnień do ich wydawania. Do tej właśnie formy działalności organu odnosi się również norma zawarta w ust. 5 art. 39 ustawy o samorządzie gminnym wskazująca organy właściwe do rozpatrzenia odwołania od decyzji administracyjnej.*” W wyroku tym Sąd 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.*”

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 134/09, wskazał, 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, przepisu art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie należy interpretować w oderwaniu od pozostałych postanowień tego przepisu lecz w ich kontekście, bowiem przepisy ust. 1 i 2 oraz ust. 5 dotyczą wydawania decyzji."

Zatem użyte w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 grudnia 2009 r. – sygn. akt II SA/Po 737/09).

Powyższe twierdzenia znajdują uzasadnienie również w treści art. 39 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, wskazującego jednoznacznie na decyzję jako formę działania wójta (prezydenta miasta) i organu upoważnionego na podstawie art. 39 ust. 4 tej ustawy.

Powszechnie w literaturze prawa administracyjnego przyjmuje się, że sprawa ma charakter sprawy indywidualnej, jeżeli dotyczy imiennie określonego podmiotu oraz konkretnych jego praw i obowiązków. Natomiast określenie "indywidualna sprawa z zakresu administracji publicznej" użyte w art. 39 ustawy o samorządzie gminnym należy utożsamiać z określeniem użytym w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) - "sprawa indywidualna rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej".

Podkreślenia także wymaga, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na organ wykonawczy gminy szereg obowiązków. Dotyczą one poszczególnych działań związanych z realizacją postanowień tej ustawy. Jednakże nie wszystkie zadania, do których podjęcia ustawodawca zobowiązał wójta (prezydenta miasta) w ramach ww. ustawy, mogą zostać zakwalifikowane jako wynikające z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

W kontekście powyższego, w ocenie organu nadzoru, wskazanie przez Radę Miasta Bolesławiec, że upoważnienie, jakiego Rada udzieliła Dyrektorowi Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu, daje temu podmiotowi podstawę do podejmowania czynności, innych niż wydawanie decyzji administracyjnych, mimo że czynności te będą dotyczyły imiennie określonych adresatów, nie może być uznane za działania oparte na przepisach prawa. Czynności te nie będą stanowiły o konkretyzacji praw czy też obowiązków tych podmiotów. Stąd, uznać należy, że wydawanie zaświadczeń nie mieści się w pojęciu "załatwienia sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej", o którym mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Trzeba mieć również na uwadze, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Obowiązek działania na podstawie prawa w połączeniu z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to, że działalność organów władzy publicznej musi być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów prawa oraz musi mieć swoje umocowanie w przepisach rangi ustawowej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemanie kompetencji. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK22/04 (OSNKW 2005/3/29): „*Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania*

kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej."

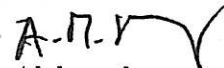
Powyższe, w ocenie organu nadzoru, uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 we fragmencie „i zaświadczeń” przedmiotowej uchwały jako naruszających w sposób istotny art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander
Marek Skorupa