



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 marca 2022 r.

Poz. 1348

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.73.1.2022.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 marca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVIII/285/22 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie udzielenia upoważnienia Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łagiewnikach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących dodatku osłonowego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łagiewniki na sesji w dniu 24 lutego 2022 r. podjęła uchwałę nr XLVIII/285/22 w sprawie udzielenia upoważnienia Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łagiewnikach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących dodatku osłonowego częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności, jak również trybu ich pobierania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 ust. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1) oraz art. 411 ust. 10r ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973), polegającym na udzieleniu przez Radę Gminy Łagiewniki upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach, w których właściwym organem do udzielenia takiego upoważnienia jest Wójt Gminy Łagiewniki.

Rada Gminy Łagiewniki, działając w oparciu o przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, na mocy której upoważniła Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łagiewnikach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących dodatku osłonowego w zakresie, o którym mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1), w tym wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o art. 2 ust. 11 w/w ustawy, tj. w przedmiocie: odmowy przyznania dodatku osłonowego, uchylania lub zmiany prawa do tego dodatku oraz rozstrzygnięć w sprawie nienależnie pobranego dodatku osłonowego.

Zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. Regulacja przewidziana w tym przepisie stwarza możliwość przenoszenia uprawnień do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji należących do wójta na inne podmioty, między innymi na kierowników utworzonych przez gminę jednostek organizacyjnych w celu wykonywania zadań gminy. Upoważnienie ww. podmiotów do załatwiania spraw nie pochodzi od wójta, lecz następuje na mocy uchwały rady gminy, a więc z woli organu stanowiącego. 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 o samorządzie gminnym 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).

W myśl art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku osłonowym przyznanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dodatku osłonowego nie wymaga wydania decyzji. Odmowa przyznania dodatku osłonowego, uchylenie lub zmiana prawa do tego dodatku oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego dodatku osłonowego wymagają wydania decyzji. W art. 2 ust. 14 ww. ustawy wskazano, że do ustalenia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta prawa do dodatku osłonowego, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 411 ust. 10j-10o oraz 10r ustawy – Prawo ochrony środowiska. Z kolei art. 411 ust. 10r ustawy – Prawo ochrony środowiska przewiduje, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) – dyrektora centrum usług społecznych, lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 10g, w tym do wydawania w tych sprawach zaświadczeń. Z przepisu art. 411 ust. 10r ustawy – Prawo ochrony środowiska wynika zatem jakie podmioty może upoważnić wójt, burmistrz, prezydent do prowadzenia postępowań (co obejmuje także załatwianie spraw w drodze wydawania decyzji administracyjnych).

Jednocześnie zgodnie z powszechnie przyjętym stanowiskiem w nauce i doktrynie prawa, a także w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pojęcie "odpowiedniości" stosowania określonego przepisu oznacza, że: 1) niektóre postanowienia tego przepisu będzie można stosować bez żadnej modyfikacji, 2) inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, 3) jeszcze innych w ogóle nie będzie można stosować z uwagi na ich bezprzedmiotowość lub oczywistą sprzeczność z charakterem prawnym instytucji, do której miałyby znaleźć zastosowanie.

Z przywołanych przepisów ustawy o dodatku osłonowym oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, poprzez odpowiednie stosowanie, wynika, że to wójt (a nie rada gminy) może udzielić upoważnienia do prowadzenia postępowań w sprawie dodatku osłonowego, w tym wydawania decyzji administracyjnych, podmiotom wymienionym w art. 411 ust. 10r ustawy – Prawo ochrony środowiska, w tym dyrektora centrum usług społecznych lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy. W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis art. 411 ust. 10r w związku z art. 2 ust. 14 ustawy o dodatku osłonowym wyłącza stosowanie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Warto ponadto wskazać również na argumenty o charakterze funkcjonalnym za stosowaniem wprost art. 411 ust. 10r ustawy – Prawo ochrony środowiska do spraw dotyczących dodatku osłonowego. Po pierwsze, pisemne upoważnienie kierownika ośrodka pomocy społecznej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu przyznawania dodatku osłonowego bezpośrednio przez wójta jest zazwyczaj bardziej sprawną i szybszą czynnością prawną niż upoważnienie przez radę gminy w drodze uchwały. Uchwała bowiem wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania w dzienniku urzędowym, co powoduje, że dopiero od tego dnia następuje faktyczne upoważnienie podmiotu, dające podstawy do prowadzenia spraw. Po drugie, zastosowanie wprost przepisu 411 ust. 10r ustawy – Prawo ochrony środowiska, pozwala na upoważnienie bezpośrednio przez wójta nie tylko swoich zastępców i pracowników urzędu gminy (w porównaniu do art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ale również kierownika ośrodka pomocy społecznej lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub innej jednostki organizacyjnej gminy. Takie rozwiązanie pozwala niewątpliwie na większą elastyczność działania w zakresie wyboru podmiotu, który będzie prowadził indywidualne postępowania administracyjne z zakresu przyznawania dodatku osłonowego – w zależności od możliwości i uwarunkowań w danej gminie. Powyższe ma także znaczenie w kontekście terminów określonych w art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym.

W ocenie organu nadzoru każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku, w którym stwierdzono, że 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 (sygn. I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Biorąc pod uwagę, że przepis art. 2 ust. 14 ustawy o dodatku osłonowym, w związku z art. 411 ust. 10r ustawy – Prawo ochrony środowiska, wyłącza zastosowanie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – należy uznać, że Rada Gminy Łagiewniki, udzielając uchwałą nr 294/XLI/2022 z dnia 2 lutego 2022 roku, upoważnienia Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łagiewnikach do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach dodatku osłonowego, istotnie naruszyła prawo.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski