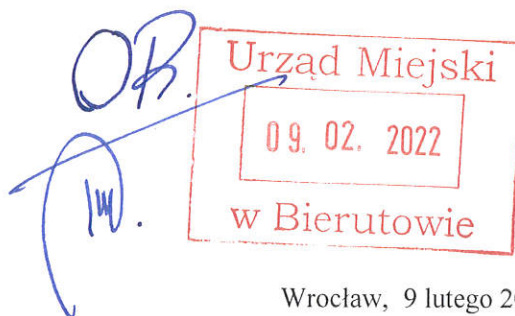




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.3.1.2022.RJ1



Wrocław, 9 lutego 2022 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr XL/466/22 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie upoważnienia Kierownik Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bierutowie do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dodatków osłonowych.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Bierutowie na sesji w dniu 27 stycznia 2022 r., działając na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1), podjęła uchwałę nr XL/466/22 w sprawie upoważnienia Kierownik Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bierutowie do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dodatków osłonowych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 31 stycznia 2022 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

**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 Miejską w Bierutowie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach, w których właściwym organem do udzielenia takiego upoważnienia jest Burmistrz Bierutowa.**

Rada Miejska w Bierutowie, działając w oparciu o przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, na mocy której upoważniła Kierownika Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bierutowie „do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach odmowy przyznania dodatku osłonowego, uchylecia lub zmiany prawa do tego dodatku oraz rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego dodatku osłonowego” (§ 1 uchwały).

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 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, uchYLECIE 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 z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, 2127 i 2269). 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 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 art. 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 r., 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 Miejska w Bierutowie udzielając uchwałą nr XL/466/22 z dnia 27 stycznia 2022 r. upoważnienia

Kierownikowi Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bierutowie do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dodatków osłonowych, istotnie naruszyła prawo.

Ponadto dodatkowo należy wskazać, iż z brzmienia art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wynika, że upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych może zostać przekazane jedynie organowi podmiotu, któremu powierzono wykonywanie zadań gminy, co tym samym oznacza, że niemożliwe jest upoważnienie osoby fizycznej. Ze względu na to, że uchwała upoważniająca kierownika gminnej jednostki organizacyjnej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, błędem (choć popełnianym dość często w praktyce) jest wskazywanie w upoważnieniu osoby wymienionej z imienia i nazwiska. W przypadku przeniesienia kompetencji na inny organ należy wskazać w upoważnieniu organ, a nie osobę będącą piastunem tego organu. Skutkiem tego jest, że upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych będzie każdorazowo osoba pełniąca funkcje organu. Nieprawidłowe jest zatem także upoważnianie imiennie wskazanych pracowników jednostek organizacyjnych, niezależnie czy są to pracownicy urzędu gminy czy innych jednostek. Jak czytamy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2010 r. (sygn. akt IV SA/Po 908/09) „Rada gminy władna jest więc podjąć uchwałę upoważniającą organy podmiotów wymienionych w tym przepisie do załatwiania określonych indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Chodzi tu o sprawy ściśle oznaczone, określone w sposób jednoznaczny treścią uchwały rady i dostosowane do zadań danej jednostki lub podmiotu a wynikających z postanowień ustawy o samorządzie gminnym, ustaw szczególnych oraz obowiązujących statutów regulujących byt prawny danej jednostki lub podmiotu. Taka uchwała rady gminy przekazuje kompetencje do władczego działania do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, przenosząc je na inny podmiot jako organ w znaczeniu funkcjonalnym, a kompetencje te traci organ dotychczasowy określony wprost w ustawie.”.

Wobec powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

**Jarosław Obremski**