



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.138.49.2013.JW1

02-RM

KANCELARIA OGÓLNA UM Świeradów-Zdrój	
WPLYNĘŁ	27 STY. 2014
ilość załączników	
podpis	577/2014

Wrocław, 24 stycznia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność § 1 we fragmencie „, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń” oraz § 3 we fragmencie „, z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2014 r” uchwały nr LIV/260/2013 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie udzielenia upoważnienia Kierownikowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 we fragmencie „, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń” oraz § 3 we fragmencie „, z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2014 r” uchwały nr LIV/260/2013 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie udzielenia upoważnienia Kierownikowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Uzasadnienie

Rada Miasta Świeradów-Zdrój, działając na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 5d ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059), podjęła na sesji w dniu 30 grudnia 2013 r. uchwałę w sprawie udzielenia upoważnienia Kierownikowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 27 grudnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej:

– § 1 we fragmencie „, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń” z istotnym naruszeniem art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– § 3 we fragmencie „, z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2014 r” z istotnym naruszeniem art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 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.) – dalej także jako: ustawa, oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

I. W § 1 uchwały dokonano następującej regulacji: „Upoważnia się Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach przyznawania dodatków energetycznych, o których mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jednolity z 2012 roku – Dz. U. poz. 1059 ze zm.)”.

Wykładnia wskazanego przepisu (uwzględniająca treść uzasadnienia do uchwały) wskazuje, że prawodawca miejscowy przyznał Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju kompetencję do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach dodatków energetycznych,

a jednocześnie wskazał, że wśród form załatwiania tych spraw zawiera się wydawanie decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

Tymczasem upoważnienie ustawowe do wydania przedmiotowej uchwały – zawarte w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – ogranicza zakres jej regulacji do dokonania upoważnienia do załatwiania wskazanych w tym przepisie spraw, a zatem przepis ten pozwala wyłącznie na przekazanie (między innymi kierownikowi miejskiego ośrodka pomocy społecznej) kompetencji, która na mocy art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przyznana jest organowi wykonawczemu gminy.

Wskazywanie w uchwale stanowiącej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których uchwała ta dotyczy jest zatem wykróceniem poza zakres upoważnienia ustawowego. Kwestie te należą do materii ustawowej i są regulowane ustawami prawa materialnego i procesowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego.

W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Zamieszczenie w § 1 uchwały kwestionowanego fragmentu podważa regulacje ustawowe. Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia.

Jako, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowiące na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie należy mieć także na uwadze, że „działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę” (wyrok WSA z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Powyższe wskazuje, że przedmiotowy fragment § 1 uchwały istotnie naruszenie prawo, co obliguje Organ Nadzoru do stwierdzenia jego nieważności.

II. W § 3 uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2014 r.”.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 2 stycznia 2014 r. Oznacza to, że – zgodnie z jej postanowieniem – miała wejść w życie 17 stycznia 2014 r., z mocą od 1 stycznia 2014 r., to jest z mocą wsteczną.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych:

„Art. 4. 1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. [...]

Art. 5. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla urzeczywistnienia takiego wejścia w życie aktu należy zatem wykazać jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawić argumenty wskazujące na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej, od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające jego działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie aktu.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady niż mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Gradacja wskazanych wyjątków – związana z faktem, że w coraz intensywniejszy sposób godzą one w zasadę ogłaszania prawa z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* (która zawarta jest w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ale także w art. 2 Konstytucji RP stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) – sprawia, że wymogi dotyczące wprowadzania odstępstw muszą być rozpatrywane ściśle i łącznie dochowane. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...] z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego” (wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09, LEX nr 553520).

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miasta Świeradów-Zdrój, nadając uchwale wsteczną moc obowiązującą powinna: 1) uzasadnić przypadek, 2) wykazać ważny interes państwa, 3) uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Jak wskazuje judykatura, „skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu «mocy wstecznej», ale tylko «jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie» to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa” (wyrok WSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., I SA/Ke 109/12, LEX nr 1143501). Przyjmuje się też, że „w demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)” (wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03, LEX nr 453765; porównaj także: wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04, LEX nr 824926). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, LEX nr 232289).

W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały w ogóle nie odniesiono się do kwestii nadania aktowi mocy wstecznej. Wskazany wyżej obowiązek nie został zatem zrealizowany. Organ prawodawczy nie podjął próby prawnego i faktycznego uzasadnienia zastosowania rozwiązania z art. 5 ustawy.

Na wezwanie Organu Nadzoru Przewodnicząca Rady Miasta Świeradów-Zdrój wyjaśniała, że: „Upoważnienie Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach przyznawania dodatków energetycznych, o których mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997r. – Prawo energetyczne (tekst jednolity z 2012 roku - Dz. U. poz. 1059 ze. zm.) w późniejszym terminie niż 1 stycznia 2014 roku znacznie opóźniłoby realizację dodatków energetycznych oraz stworzyłoby znaczne utrudnienia osobom starszym i niepełnosprawnym mającym trudności w poruszaniu się. W związku z powyższym w § 3 uchwały ze względu na ważny interes strony dokonano zapisu, iż uchwała wchodzi w życie z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2014 r.”.

Wskazana przesłanka ważnego interesu strony nie może zostać uznana za usprawiedliwiającą kwestionowane działania Rady. Przemawiają za tym dwa względy. Po pierwsze, ważny interes strony nie jest przesłanką umożliwiającą wprowadzenie aktu prawnego z mocą wsteczną. Po drugie zaś, obowiązujące regulacje prawne nie uzależniają sytuacji prawnej strony postępowania o przyznanie dodatku energetycznego od wejścia w życie kwestionowanej uchwały, w ten sposób o jakim pisze w wyjaśnieniach Przewodnicząca Rady. W tych dwóch zakresach należy wskazać na poniższe kwestie.

Dla oceny prawidłowości kwestionowanego fragmentu uchwały istotne jest to, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem o lokalnym – ze swej istoty – charakterze. Stanowienie prawa „pod rządami tzw. ewenementu lokalnego” (P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2010, s. 86) służy uwzględnianiu warunków miejscowych i pozwala na kierowanie się lokalnym (ewentualnie regionalnym) interesem. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazującego, że akty prawa miejscowego „ze swej istoty [...] mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Zatem ważny interes państwa [...] nie może stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wprowadzenie uchwały z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Innymi słowy brak ustanowienia [...] *vacatio legis* narusza prawo i stanowi przejaw nieprawidłowej legislacji” (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10, LEX nr 1083328; porównaj: wyrok WSA z dnia 12 lutego 2010 r., I SA/Lu 23/10, LEX nr 591517). Stanowisko to jest tym bardziej aktualne w odniesieniu do działania polegającego na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej. Dochodząc do ustaleń tożsamych z dokonanyymi przez Naczelny Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis*, a tym bardziej ustalanie retroaktywnego działania w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że wśród ustawowych przesłanek umożliwiających takie działanie nie znajduje się ważny interes strony, na który powołano się w wyjaśnieniach.

Abstrahując od powyższego, należy zauważyć, że ważny interes strony nie jest naruszony przez nieobowiązanie uchwały w terminie od 1 do 16 stycznia 2014 r. Co więcej, niebyły on naruszony także wtedy, gdyby Rada Miasta Świeradów-Zdrój w ogóle nie podjęła uchwały przenoszącej na Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach przyznawania dodatków energetycznych. Zgodnie z art. 5d ustawy Prawo energetyczne „Dodatek energetyczny przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej”. Natomiast mocą aktu prawa miejscowego organ stanowiący gminy może dokonać zmiany organu właściwego do przyznawania dodatku energetycznego, kierując stosownie upoważnienie do kierownika miejskiego ośrodka pomocy społecznej. W ten właśnie sposób postąpiła Rada Miasta Świeradów-Zdrój.

Dokonano zatem zmiany właściwości organu, która może być uznana za zasadną (jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały), ale zasadność ta wynika jedynie z organizacji administracji gminnej i nie wpływa na ważny interes strony. Twierdzenie przeciwne byłoby równoznaczne z uznaniem, że ustawowo wskazana właściwość organu wykonawczego gminy narusza taki, ważny interes strony. Nie można zaś przyjmować, że z założenia racjonalny ustawodawca kieruje kompetencję do przyznawania dodatku energetycznego w sposób naruszający ważny interes strony.

Oznacza to, że do czasu wyjścia w życie uchwały organem właściwym do przyznania dodatku energetycznego jest Burmistrz Miasta Świeradów-Zdrój i sytuacja ta nie narusza ważnego interesu strony postępowania o przyznanie dodatku energetycznego, a tym bardziej nie stanowi podstawy do wydania aktu

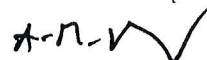
prawa miejscowego, który z mocą wsteczną przekazywać będzie kompetencję w sprawach przyznawania dodatków energetycznych Kierownikowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Marek Skorupa