



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 kwietnia 2020 r.

Poz. 3227

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.387.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/375/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Dąbrowa Górnicza o nazwie Śródmieście i nadania jej statutu, w całości, jako niezgodnej z art. 35 ust. 3 pkt 5 oraz art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa", w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 marca 2020 roku Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej podjęła uchwałę Nr XIX/375/2020 w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Dąbrowa Górnicza o nazwie Śródmieście i nadania jej statutu. Statut jednostki pomocniczej o nazwie Dzielnicza Śródmieście stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Statut". W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 35 ust. 1 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 marca 2020 roku.

Statut jednostki pomocniczej jest zasadniczym aktem jednostki pomocniczej, uchwalanym przez radę gminy i stanowiącym o jej organizacji i zakresie działania (art. 35 ust. 1 ustawy). Z przepisu art. 35 ust. 3 ustawy wynika, że *statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej; 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.*

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać. Organ ten powinien również wypełnić w całości delegację ustawową. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza uzasadnienie wyroku NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *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 kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że *organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.*

Z art. 2 Konstytucji wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Dokonując oceny legalności zapisów przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej w wadliwy sposób zrealizowała delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 35 ust. 3 pkt 5 oraz art. 48 ust. 1 ustawy. Wskazane wyżej przepisy stanowią normy o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązujące) formułujące otwarty katalog problemów wymagających uregulowania w uchwale. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

W rozdziale 8 Statutu, zatytułowanym Kontrola i nadzór nad działalnością dzielnicy, Rada podjęła próbę uregulowania dyspozycji wynikającej z przepisu art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy, z którego wynika, że *statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.* W § 45 Rada uchwaliła, że *„Nadzór nad działalnością organów Dzielnicy jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem”.* W § 46 postanowiła jedynie, że *„Organami kontroli i nadzoru nad działalnością organów Dzielnicy są Rada Miejska i Prezydent Miasta”.* W § 47, że *„1. Przewodniczący Rady przekazuje uchwały Rady Przewodniczącemu Rady Miejskiej oraz Prezydentowi, najpóźniej w terminie 7 dni od dnia podjęcia. 2. Przewodniczący Zarządu przekazuje uchwały Zarządu Przewodniczącemu Rady Miejskiej oraz Prezydentowi, najpóźniej w terminie 7 dni od dnia podjęcia”.* Natomiast w § 48 Statutu, że *„1. Uchwały Rady i Zarządu sprzeczne z prawem są nieważne. 2. Wrazie ustalenia, że zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały organów Dzielnicy, Rada Miejska podejmuje uchwałę stwierdzającą niezgodność uchwały organów Dzielnicy z prawem. 3. Uchwałę Rady Miejskiej, o której mowa w ust. 2 podejmuje się w terminie nie dłuższym niż 60 dni od dnia doręczenia uchwały organów Dzielnicy. 4. Uchwała Rady i Zarządu traci moc z dniem wejścia w życie uchwały stwierdzającej niezgodność z prawem”.*

W ocenie organu nadzoru Rada nie uregulowała zakresu i form kontroli nad działalnością organów Dzielnicy Śródmieście. Jak bowiem wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 września 2019 roku, sygn. akt: II SA/Go 519/19, LEX nr 2725520 (...) *Co się tyczy zakresu kontroli, to może ona obejmować działalność organów jednostek pomocniczych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ich działań. Przy redagowaniu statutu jednostki pomocniczej należy także pamiętać o ustawowych kompetencjach kontrolnych, jakie w tym zakresie przysługują komisji rewizyjnej rady gminy.*

Wobec faktu, iż w przepisach ustawy brak jest definicji „kontroli”, należy sięgnąć do wykładni językowej tego pojęcia. Zgodnie z Małym słownikiem języka polskiego (Mały Słownik języka polskiego pod red. Stanisława Skorupki, Haliny Auderskiej i Zofii Łempickiej, PWN Warszawa 1968 r., s. 299) kontrola to „porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”. Nie można zatem – zdaniem organu nadzoru - do

czynności kontrolnych zaliczyć kompetencji do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwał Rady i Zarządu (§ 48 Statutu). Co więcej – „W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że nadzór jest pojęciem szerszym od pojęcia kontroli, ponieważ obejmuje nie tylko kontrolę, ale i prawo wydawania zarządzeń i poleceń mających na celu usunięcie stwierdzonych braków i uchybień. Jednakże należy zwrócić uwagę, że twierdzenie to jest prawdziwe tylko w sytuacji, w której uprzednio została przeprowadzona kontrola (...). Pojęcie kontroli może oznaczać funkcję albo system organizacyjny. Pojęcie kontroli na gruncie doktryny prawa administracyjnego materialnego jest w pierwszym z przywołanych znaczeń używane do określenia „funkcji organu polegającej na sprawdzaniu działalności innych jednostek bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych poprzez wydawanie im nakazów oraz poleceń. Organ wyposażony w prawo kontroli ma zazwyczaj prawo wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w przypadkach wyjątkowych, w celu uniknięcia strat – prawo wydawania poleceń (zwanych często zarządzeniami doraźnymi) natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości” (tak A. Gołębiowska i A. Kociłwek-Pęksa w *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, Zeszyty Naukowe SGSP 2018, Nr 67/3/2018). Należy również dodać, że do form kontroli zaliczymy np. prawo wglądu do wszystkich dokumentów związanych z działalnością dzielnicy (nie tylko uchwał), żądanie od organów dzielnicy udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień, przeprowadzanie oględzin składników mienie będących w posiadaniu sołectwa.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej nie wypełniła delegacji przepisu art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy i nie uregulowała zakresu i form kontroli organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Z analizy przepisów uchwały i Statutu Dzielnicy Śródmieście wynika również, że Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej nie zawarła w Statucie obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 48 ust. 1 ustawy. Zgodnie w tym przepisem *jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia*. Pojęcia zarządzania, korzystania i rozporządzania, o których mowa w art. 48 ust. 1 zd. 1 ustawy, należą do sfery prawa cywilnego. Zarządzanie w rozumieniu tego przepisu to administrowanie, które ma polegać na dokonywaniu czynności bieżących, zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących składników tego mienia. Korzystanie z mienia obejmuje czynności faktyczne (tj. używanie mienia dla zaspokojenia własnych potrzeb, w tym pobierania pożytków i innych przychodów, jakie dane mienie przynosi) i prawne (oparte na „powoływaniu do życia stosunków prawnych (zwłaszcza obligacyjnych), których przedmiotem są określone dobra wchodzące w skład tego mienia, np. umów najmu lub dzierżawy”). Pojęcie rozporządzania, określone w art. 48 ust. 1 ustawy, ustawodawca ogranicza tylko do dochodów z przydzielonego mienia. Zarządzanie, korzystanie z mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła muszą zostać określone w statucie jednostki pomocniczej. Ich brak uniemożliwia wykonywanie uprawnień z art. 48 ust. 1 zd. 1 ustawy. Jak wskazał w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 listopada 2016 roku, sygn. akt: IV SA/GI 373/16, LEX nr 2176929, WSA w Gliwicach, *brak w (...) statucie obligatoryjnej regulacji określonej w art. 35 ust. 3 pkt 4 oraz art. 48 ust. 1 ustawy dyskwalifikuje w całości ten akt. (...) ustawowy nakaz określenia w statucie danej materii powoduje, że w razie gdy statut materii tej nie określa, to nie spełnia wymogów prawa, a więc jest z nim sprzeczny. Uchybienie to dyskwalifikuje uchwałę w całości, gdyż nie może ona obowiązywać jako statut bez przepisów dotyczących kwestii, które należą do obligatoryjnej materii statutowej*. Z kolei z wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Bd 347/13, LEX nr 1429539 wynika, że *prawo sołectwa do korzystania z mienia komunalnego, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy, określone jest w statucie sołectwa, który powinien precyzować jakimi składnikami mienia komunalnego sołectwo zarządza i z jakich korzysta*. Z kolei za NSA (wyrok z dnia 20 lutego 2019 roku, sygn. akt: II OSK 1029/17, LEX nr 2656916) należy wskazać, że *statut sołectwa, jako akt prawa miejscowego, powinien precyzować, jakimi składnikami mienia komunalnego sołectwo zarządza i z jakich korzysta*. W tym względzie rada powinna w sposób kompleksowy i precyzyjny określić materię podlegającą *ex lege* regulacji statutowej. Brak ten przesądza o istotnym naruszeniu prawa materialnego, gdyż uchwała nie uregulowała kwestii należącej do obligatoryjnej materii statutowej. Statut ustala zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w odniesieniu do przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1 zd. 2 ustawy), co oznacza, że można wyróżnić dwie sfery działań: pierwsza dotyczy działań podejmowanych przez jednostkę samodzielnie, druga obejmuje czynności podejmowane „niesamodzielnie”. Określenie zakresu czynności dokonywanych samodzielnie należy do rady gminy. Zmiana zakresu może nastąpić tylko w drodze nowelizacji statutu jednostki.

W powyższym kontekście nie można uznać za spełnienie dyspozycji art. 48 ust. 1 ustawy, przepisów zawartych w Rozdziale 7 Statutu, zgodnie z którymi: ”§ 42. 1. Prezydent zapewnia jednostce pomocniczej lokal niezbędny dla przeprowadzenia posiedzeń jej organów. 2. W budżecie Gminy wyodrębnia się środki finansowe na statutową działalność Dzielnic. 3. Wysokość środków, o których mowa w ust. 2 ustala co roku Rada Miejska w odrębnej uchwale. § 43. 1. Rada podejmuje uchwały w sprawie wykorzystania środków, o których mowa w § 43. 2. Uchwały, o których mowa w ust. 1, wykonywane są przez Zarząd Dzielnic”.

Co więcej, Rada Miejska w rozdziale 7 Statutu określiła zasady finansowania działalności organów Dzielnic, co stanowi istotne naruszenie prawa, albowiem z delegacji ustawowej art. 51 ust. 3 ustawy (*”Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy”*) bezsprzecznie wynika, że kwestie dotyczące gospodarki finansowej dzielnic powinny być uregulowane w Statucie Gminy Dąbrowa Górnicza, nie zaś w Statucie Dzielnic.

Jak czytamy w wyroku NSA z dnia 20 lutego 2020 r. (sygn. akt II OSK 985/17, CBOSA) *„Skarżąca Gmina argumentuje, że przepis art. 48 ust. 1 u.s.g. nie nakazuje umieszczenia w statucie materii dotyczącej mienia komunalnego, a jedynie daje radzie takie uprawnienie w sytuacji przekazania tego mienia sołectwu. Nie ma, więc potrzeby regulowania zasad zarządzania i korzystania z mienia komunalnego, jeżeli jednostka pomocnicza nie jest w żadne mienie wyposażona. Zdaniem Gminy o zakresie regulacji z art. 48 ust. decyduje rada gminy i regulacje te może dostosować do stanu faktycznego i warunków miejscowych. Co do mienia przekazanego Sołectwu Rada odesłała do uregulowań w innej uchwale z uwagi na fakt, że aktualnie Sołectwu nie przekazano żadnego mienia. Wbrew stanowisku skarżącej kasacyjnie należy zgodzić się z oceną Sądu Wojewódzkiego, że statut sołectwa, jako akt prawa miejscowego, powinien precyzować, jakimi składnikami mienia komunalnego sołectwo zarządza i z jakich korzysta. Ustalanie zakresu działania jednostki pomocniczej wiąże się w sposób ścisły z przekazywaniem jej składników mienia do korzystania oraz środków budżetowych na realizację tych zadań (art. 35 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 48 oraz art. 51 ust. 3 u.s.g.). W tym względzie rada powinna w sposób kompleksowy i precyzyjny określić materię podlegającą ex lege regulacji statutowej, czego jednak nie uczyniła w przedmiotowym statucie. Brak ten przesądza o istotnym naruszeniu prawa materialnego, gdyż uchwała nie uregulowała kwestii należącej do obligatoryjnej materii statutowej. Pominięcie przez radę gminy, któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.”*

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również, że w § 3 Statutu, Rada Miejska określiła, że *„Do zakresu zadań Dzielnic należą wyłącznie zadania publiczne dotyczące bezpośrednio obszaru Dzielnic i służące zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców oraz poprawie warunków ich życia, w tym: (...)”* Uprawnienie Rady do definiowania zakresu zadań Dzielnic wynika z art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy, na podstawie którego rada gminy ustala zakres działania jednostek pomocniczych. Niemniej ustalając ten zakres organ stanowiący gminy – zdaniem organu nadzoru - zobowiązany jest do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej, a tym samym władny do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do Dzielnic. Użycie zwrotu „w tym” w odniesieniu do zakresu zadań jednostki pomocniczej stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tychże zadań. Ponadto, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy tych zadań o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadinterpretacji. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/375/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Dąbrowa Górnicza o nazwie Śródmieście i nadania jej statutu - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz