



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 września 2015 r.

Poz. 3904

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.127.34.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 września 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 3, § 20 ust. 3 oraz § 22 pkt 4 uchwały Nr XI/151/15 Rady Miejskiej w Strzelinie z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla „Stare Miasto”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Strzelinie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 35 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 25 sierpnia 2015 r. uchwałę Nr XI/151/15 w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla „Stare Miasto”.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 31 sierpnia 2015 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Strzelinie Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 4 ust. 3 uchwały istotnie narusza art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 20 ust. 3 oraz § 22 pkt 4 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Strzelinie uchwaliła Statut Osiedla „Stare Miasto”.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi art. 35 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W art. 35 ust. 3 ustawy wskazano, 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”.

Posłużenie się przez ustawodawcę otwartym katalogiem spraw, które należy regulować w statucie jednostki pomocniczej pozwala organowi stanowiącemu gminy na dokonanie ustaleń w sprawach ustrojowych sołectwa, które nie zostały wprost wyrażone w art. 35 ust. 3 ustawy. Nie oznacza to jednak pełnej swobody regulacyjnej takiego statutowego aktu prawa miejscowego. Organ stanowiący gminy musi

przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego poprzez regulowanie tylko tych kwestii, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a także przestrzegać prawa ustawowego nie tworząc norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej. Wszelkie przepisy statutu niespełniające tych wymogów w sposób istotny naruszają prawo, przez co są nieważne.

W trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że regulacja § 4 ust. 3 uchwały istotnie narusza prawo. Rada Miejska uchwaliła bowiem § 4 uchwały zadania osiedla, wśród tych zadań wymieniając także opiniowanie projektów uchwał Rady Miejskiej. Tymczasem brak jest podstaw prawnych dla jednostki pomocniczej do uczestniczenia w procedurze opiniowania aktów prawnych organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego. Należy wskazać, iż procedurą opiniowania miałyby zostać objęte wszystkie akty stanowiące przez Radę Miejską Strzelina.

Zdaniem Organu Nadzoru brak jest podstaw prawnych dla Rady Miejskiej do wprowadzania dodatkowego trybu opiniowania przez osiedle uchwał Rady Miejskiej Strzelina. Organ stanowiący gminy musi przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego poprzez regulowanie tylko tych kwestii, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a także przestrzegać prawa ustawowego nie tworząc norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U5/86, OTK 1996/1/1). Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Przyjąć należy, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Należy także dodać, iż nadanie jednostce pomocniczej gminy takiego uprawnienia narusza w sposób istotny regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Opiniowanie projektów uchwał Rady Miejskiej nie zostało bowiem zawężone i dotyczy wszystkich projektów uchwał Rady Miejskiej. W § 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazano, że określa ona: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej i 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma zatem charakter aktu kompleksowego w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Nie jest więc możliwe, aby na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ustawie o samorządzie gminnym wydać statutowy akt prawa miejscowego wprowadzający pozaustawową formę opiniowania spraw z zakresu planowania przestrzennego. Takie regulacje naruszają zarówno przepis kompetencyjny, jak i ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (porównaj: wyrok WSA z dnia 25 maja 2012 r., III SA/Wr 109/12, LEX nr 1252574).

Również inne przepisy ustaw czy też rozporządzeń określają podmioty uczestniczące w procesie stanowienia uchwał przez radę gminy poprzez wyrażenie swojej opinii. Przykładowo można tutaj wskazać na artykuł 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 167 ze zm.), art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.), art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.).

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 35 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Analizując uchwałę Organ Nadzoru zwrócił także uwagę na § 20 ust. 3 uchwały, którym Rada Miejska w Strzelinie postanowiła: „Przewodniczący Zarządu zobowiązany jest do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Miejskiej w Strzelinie, jeżeli przedmiotem posiedzenia są sprawy dotyczące Osiedla”. Także w regulacji w § 22 pkt 4 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Do zadań Przewodniczącego

Zarządu osiedla należy: (...) 4) uczestniczenie w sesjach Rady Miejskiej Strzelina, na których rozpatrywane są sprawy osiedla.”.

Tymczasem, zgodnie z art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Oznacza to, że udział Przewodniczącego Zarządu w sesjach Rady Miejskiej Strzelina ma charakter dobrowolny. Jest on bowiem uprawniony, a nie zobowiązany do udziału w sesjach rady oraz w pracach wewnętrznych organów rady (zakres i zasady tego udziału powinien ustalić statut gminy). Tak więc ustalenie przez radę gminy obowiązku uczestniczenia przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej w sesjach rady stanowi naruszenie prawa. Nie można zatem z prawa przysługującego temu organowi, czynić jego obowiązku. Takie uregulowanie statutu w sposób istotny narusza ustawę poprzez jej modyfikację. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem 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. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. „Zasady techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002, Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 20 ust. 3 oraz § 22 pkt 4 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
J. Bronowicka