



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 grudnia 2015 r.

Poz. 6088

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.139.17.2015.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 5, § 7 ust. 2 lit. f, § 8 ust. 1 we fragmencie: „i uchwałami organów Gminy”, § 27 ust. 2, § 28 oraz § 30 we fragmencie: „ustaw i” uchwały nr XIII/56/2015 Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Świerzawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2015 r. Rada Miasta i Gminy Świerzawa podjęła uchwałę nr XIII/56/2015 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Świerzawa.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 grudnia 2015 r., przekazana pismem z dnia 1 grudnia 2015 r., znak pisma: Br.0711.11.2015.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej poszczególnych postanowień z istotnym naruszeniem prawa. Organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 2 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 2) § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji;
- 3) § 7 ust. 2 lit. f uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji;
- 4) § 8 ust. 1 we fragmencie: „i uchwałami organów Gminy” z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji;
- 5) § 27 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 i art. 199 ust. 3 Konstytucji;
- 6) § 28 uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- 7) § 30 we fragmencie: „ustaw i” uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji.

Rada Miasta i Gminy Świerzawa w postanowieniach ogólnych uchwały wskazała, że: „Samorząd Mieszkańców Miasta Świerzawa działa na podstawie przepisów prawa, a w szczególności ustawy o samorządzie gminnym” (§ 2 pkt 1 uchwały).

W kontekście tej regulacji należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. W związku z tym podjętej regulacji nie można pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Akt wydany przez radę gminy, na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw. Tego typu regulacje dopuszczalne są jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów ustawy, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12, CBOSA).

Niedopuszczalne jest zatem wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw działać ma jednostka pomocnicza.

Mocą § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada postanowiła, że do zakresu działań Samorządu Mieszkańców należy tworzenie pomocy sąsiedzkiej (klęski żywiołowe, zdarzenia losowe, itp.).

W ocenie Organu Nadzoru powyższy zapis stanowi wyraz przekroczenia udzielonego radzie upoważnienia ustawowego do określenia zakresu działania Samorządu Mieszkańców. Rada przyznając Samorządowi Mieszkańców uprawnienie do tworzenia pomocy sąsiedzkiej (w razie klęsk żywiołowych oraz zdarzeń losowych, itp.) posłużyła się sformułowaniem nieostrym. Z treści tego zapisu nie wynika jakich konkretnie sytuacji on dotyczy. Możliwych prawdopodobnych sytuacji może być wiele. Tytułem przykładu można wskazać chociażby: wybuch pożaru czy powódź. W każdym z tych przypadków przepisy prawa wskazują odpowiednie organy obowiązane do podjęcia właściwych czynności stosownie do obowiązujących procedur. Można tu wymienić ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, która w treści art. 1 ust. 2 stanowi, że do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy: 1) rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; 2) organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń. Według art. 20 tej ustawy akcją ratowniczą organizuje i kieruje nią Państwowa Straż Pożarna (ust. 1). Podczas wykonywania czynności, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, biorące udział w akcjach ratowniczych, obowiązane są przestrzegać wskazań lub instrukcji osób kierujących tymi służbami (ust. 2). Ponadto w razie powodzi, stosownie do treści art. 31a ustawy o samorządzie gminnym Wójt ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zgodnie z art. 31 b ustawy jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. 2. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Chodzi tu m.in. o ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, która reguluje postępowanie podczas sytuacji kryzysowej zdefiniowanej jako sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Stosownie do treści art. 19 ust. 1 ustawy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. 2. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) realizacja zadań z zakresu

planowania cywilnego, w tym: a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Gdy chodzi o regulacje prawne dotyczące klęsk żywiołowych, to ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej reguluje tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej. Według art. 7 tej ustawy w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Natomiast stosownie do treści art. 8 w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; 2) starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu; 3) wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa; 4) minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada nie została upoważniona do podejmowania kwestionowanego przepisu, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Stanowiąc o zadaniach Ogólnego Zebrania Rada Miasta i Gminy Świerzawa wskazała, że do wyłącznej kompetencji tego organu jednostki pomocniczej należy ustalanie zadań do realizacji przez Przewodniczącego i Radę Mieszkańców w okresie między Ogólnymi Zebraniem.

Regulacja § 7 ust. 2 lit. f uchwały stoi w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem w statucie jednostki pomocniczej obowiązkowo znaleźć się muszą postanowienia wyczerpująco wskazujące zadania organów jednostki pomocniczej, w tym Przewodniczącego i Rady Mieszkańców. Skoro zatem, to rada gminy zobowiązana została do określenia zadań Przewodniczącego i Rady Mieszkańców, nie może ona delegować tej kompetencji na jednostkę pomocniczą. Organ nadzoru wskazuje, że rada gminy, na zasadzie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, jest jedynie uprawniona do określenia zadań Przewodniczącego i Rady Mieszkańców, co więcej określenie zadań Przewodniczącego i Rady Mieszkańców może mieć miejsce wyłącznie w statucie jednostki pomocniczej i musi zostać dokonane w sposób wyczerpujący.

Zgodnie z § 8 ust. 1 uchwały: „Przewodniczący wykonuje uchwały Ogólnego Zebrania oraz inne zadania określone przepisami prawa i uchwałami organów Gminy”.

Cytowane regulacje naruszają w sposób istotny normy wyrażone w art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tymi przepisami statut jednostki pomocniczej gminy określa organizację i zakres działania tej jednostki, w tym w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Oznacza to, że zgodnie z wolą ustawodawcy jedynym aktem, w którym może zostać unormowana kwestia zadań Przewodniczącego, jest jej statut. Akt ten – zgodnie z powołanymi przepisami – normować ma tę kwestię w sposób wyczerpujący, a tym samym nie jest możliwe rozszerzanie katalogu zadań Przewodniczącego w inny sposób, w tym również w formie uchwał organów Gminy.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 ustawy, choć statut jednostki pomocniczej przyjmuje formę uchwały rady gminy, jest to jednak uchwała szczególnego rodzaju, albowiem przyjmowana jest ona w specjalnym trybie, który różni się od zwykłego koniecznością przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami danej jednostki. Tym samym „zwykła” (tj. inna niż statut jednostki pomocniczej) uchwała rady gminy nie może wkraczać w materię statutu jednostki pomocniczej, w tym modyfikować określonego w nim katalogu zadań organu wykonawczego – Przewodniczącego. Ewentualna zmiana zakresu działania Przewodniczącego może zostać dokonana jedynie w drodze nowelizacji jej statutu, a więc z zachowaniem wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej. Tym samym uznać trzeba, że wskazana regulacja, w zakresie w jakim pozwala na pozastatutowe wyznaczanie zadań Przewodniczącego, w sposób istotny narusza prawo.

Powyższe potwierdza także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. III SA/Wr 111/12, zgodnie z którym zadania sołectwa i sposób ich realizacji, zadania

sołtysa i rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego.

Na podstawie § 27 ust. 2 uchwały postanowiono, że: „Spory między organami Samorządu Mieszkańców na tle interpretacji niniejszego Statutu, w tym odwołań wobec decyzji organów Gminy naruszających istotne interesy Samorządu Mieszkańców rozpatruje Rada Gminy”. Regulacja ta istotnie narusza prawo, ponieważ organ stanowiący gminy nie może przypisywać sobie kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, w tym aktów stanowiących przez samą radę gminy.

Regulacja taka stanowi, po pierwsze, istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wyraźnie stanowi, jakie materie mogą zostać uregulowane w statucie jednostki pomocniczej, i mimo że wprowadza otwarty katalog spraw podlegających regulacji, to do zakresu takiej regulacji nie należy z pewnością kwestia rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią aktu. Po drugie, konieczne jest podkreślenie, że w polskim porządku prawnym nie występuje obecnie w ogóle instytucja powszechnie obowiązującej wykładni aktów normatywnych przez organ je stanowiący (wykładni autentycznej). Powszechna wykładnia aktów normatywnych pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tymi przepisami sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz – poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego – ustawom. Oznacza to, niedopuszczalność przypisywania jakiegokolwiek podmiotowi prawa do rozstrzygnięcia sporów na tle interpretacji postanowień aktu prawnego.

W § 28 uchwały znalazła się regulacja, zgodnie z którą: „Zmiany niniejszego Statutu dokonuje Rada Gminy po przeprowadzeniu konsultacji społecznych: 1) z własnej inicjatywy; 2) na wniosek Burmistrza; 3) na wniosek Ogólnego Zebrania”.

Powyższe stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który określa, że organem właściwym do uchwalenia statutu, po wcześniejszym przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, jest rada gminy. Ustawodawca nie wymaga tutaj dodatkowego wniosku burmistrza lub Ogólnego Zebrania. Nie ulega zaś wątpliwości, że – jeżeli przepis ustawy nie stanowi inaczej – zmian w akcie prawnym dokonuje się w sposób właściwy dla jego ustanowienia. Tym samym § 28 uchwały stanowi modyfikację ustawy i jako taki w sposób istotny narusza prawo, co powoduje jego nieważność.

Następnie w § 30 uchwały Rada wskazała, że: „W sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie przepisy ustaw i Statutu Miasta i Gminy Świerzawa”.

Także ta regulacja w zakresie, w jakim wskazuje na stosowanie przepisów ustaw w sprawach nieuregulowanych statutem sołectwa narusza wynikającą z Konstytucji RP hierarchię źródeł prawa, na którą zwrócono już uwagę w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, aktem wykonawczym do ustawy, czyli aktem podustawowym. Żaden akt znajdujący się niżej w hierarchii źródeł prawa nie może umocowywać obowiązywania aktu wyższego rzędu. Wskazywana regulacja podważana istotę systemu źródeł prawa, w którym akty wykonawcze uzupełniają materię ustawową w zakresie wyraźnie wskazanym w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

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

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.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak