



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 stycznia 2016 r.

Poz. 351

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.119.32.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 pkt 1, § 6 ust. 1 we fragmencie „*oraz przekazanym uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Burmistrza*”, **§ 6 ust. 2, § 7 pkt 7 lit. b)** we fragmencie „*przestrzennych i*”, **§ 22 ust. 4** we fragmencie „*oraz zadania zlecone przez organy Gminy*”, a także **§ 32** we fragmencie „*i planem finansowym*” załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach Nr **XVII/129/15** z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu osiedlu *Żerniki Wrocławskie*.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Siechnicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 3 grudnia 2015 r. uchwałę Nr **XVII/129/15** w sprawie nadania statutu osiedlu *Żerniki Wrocławskie*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Sekretarza Gminy Siechnice z dnia 10 grudnia 2015 r. (znak: WOP.0711.32.2015.IP) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 10 grudnia 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 3 ust. 2 pkt 1** załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- **§ 6 ust. 1** we fragmencie „*oraz przekazanym uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Burmistrza*”, **§ 6 ust. 2** oraz **§ 22 ust. 4** we fragmencie „*oraz zadania zlecone przez organy Gminy*” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- **§ 7 pkt 7 lit. b)** we fragmencie „*przestrzennych i*” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.);
- **§ 32** we fragmencie „*i planem finansowym*” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 51 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 osiedla, 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.

Rada Miejska w Siechnicach w **§ 3 ust. 2 pkt 1** w związku z § 2 pkt 12 załącznika do uchwały wskazała, że jednostka pomocnicza – osiedle Żerniki Wrocławskie działa na podstawie obowiązujących przepisów, a w szczególności ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515).

W kontekście powyższego postanowienia Statutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w 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 Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów 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.

Postanowienia § 3 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu stanowionego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw i rozporządzeń. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest 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 powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

W związku z tym należy uznać, że kwestionowany w sentencji fragment analizowanego statutu – wskazujący ustawę, na podstawie której działa przedmiotowe osiedle w Gminie Siechnice – w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Następnie Rada w **§ 6 ust. 1** załącznika do uchwały przyjęła: *Osiedle uczestniczy w realizacji zadań Gminy na swoim obszarze w zakresie określonym niniejszym Statutem oraz przekazanym uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Burmistrza*. Z kolei **§ 6 ust. 2** Rada postanowiła: *Przejęcie zadań przekazywanych przez organy Gminy wymaga zgody Osiedla*. Następnie Rada w **§ 22 ust. 4** załącznika do uchwały przyjęła: *Zarząd wykonuje uchwały Rady oraz zadania zlecone przez organy Gminy*.

Uprawnienie Rady Miejskiej do określenia zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej (tu osiedlu) przez gminę oraz sposób ich realizacji wynika z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu zadań przekazywanych osiedlu oraz sposobu ich realizacji.

W opinii Organu Nadzoru zakres zadań przekazywanych osiedlu przez gminę oraz sposób ich realizacji powinien być szczegółowo i wyraźnie wymieniony w statucie osiedla. Upoważnienie Rady Miejskiej oraz Burmistrza do określania zadań przekazywanych osiedlu stwarza szerokie pole do interpretacji zarówno co do zakresu tych zadań, jak i sposobu ich realizacji. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy zadań realizowanych przez osiedle o bliżej nieokreślone rodzaje działalności oraz inne sposoby realizacji tych zadań, o których statut osiedla nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Powyższe odnosi się również do zadań przekazywanych do wykonania Zarządowi Osiedla.

Prawo do określania zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu realizacji tych zadań w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał Radzie, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje. Ponadto, w ocenie Organu Nadzoru postanowienia wskazanych fragmentów § 6 załącznika do uchwały naruszają w sposób istotny także art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę oraz sposobu realizacji tych zadań.

Ponadto wskazuje się dodatkowo, że postanowienie § 6 ust. 2 załącznika do uchwały o możliwości przejęcia zadań przekazywanych przez organy Gminy za zgodą osiedla naruszają w sposób istotny art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Organ Nadzoru zauważa, że przekazanie nowych zadań osiedlu przez Gminę wymaga zmiany statutu osiedla z zachowaniem odpowiedniego trybu – przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Powyższe stanowisko Organu Nadzoru znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że: *„Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołectkiej (...) powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia, jak trafnie przyjął organ nadzoru, umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa.”* (sygn. akt III SA/Wr 111/12).

Mając powyższe na uwadze należy zatem stwierdzić nieważność **§ 6 ust. 1** we fragmencie *„oraz przekazanym uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Burmistrza”*, **§ 6 ust. 2** oraz **§ 22 ust. 4** załącznika do uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto, w **§ 7 pkt 7 lit. b)** załącznika do uchwały Rada Miejska w Siechnicach, określając zadania Osiedla, przyjęła *„wyrażanie opinii we wszystkich istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Osiedla, a w szczególności opiniowanie projektów uchwał w sprawach (...) b) strategii i planów przestrzennych i rozwojowych Gminy i ich zmiany”*.

Przywołane unormowanie stanowi istotne naruszenie art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy podnieść, że unormowanie załącznika do uchwały dotyczące powierzenia Osiedlu kompetencji do wyrażania opinii w zakresie planu zagospodarowania przestrzennego jest nie do pogodzenia z przyjętym trybem sporządzania tego aktu planistycznego. Należy tutaj przede wszystkim wskazać na art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wymienia enumeratywnie podmioty upoważnione do udzielenia opinii lub uzgodnienia projektu planu miejscowego. Stąd należy stwierdzić, że brakuje podstaw dla Rady Miejskiej do jakichkolwiek modyfikacji czy uzupełniania trybu określonego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na gruncie analizowanego postanowienia dotyczy to przyznania kompetencji opiniodawczej Osiedlu w stosunku do planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko znajduje oparcie w poglądach judykatury. W uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 9 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 426/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wskazano, że: *„(...) postępowanie w sprawie sporządzania*

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uregulowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...). W jej art. 11 wymieniono wyczerpujący katalog podmiotów opiniujących i uzgadniających projekt studium, a w art. 17 projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy nie została natomiast upoważniona ustawowo do poszerzenia tego katalogu podmiotów. Należy zatem stwierdzić, że § 5 pkt 8 lit. a statutu sołectwa jako uchwalony bez podstawy prawnej narusza w sposób istotny prawo.”

Następnie Rada Miejska w Siechnicach w § 32 załącznika do uchwały przyjęła: *Osiedle samodzielnie decyduje o wykorzystaniu środków finansowych wyodrębnionych w budżecie Gminy dla potrzeb Osiedla zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i planem finansowym.*

Zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Przyznanie określonych uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej (np. do dokonywania płatności czy odbierania należności związanych z powierzonym mieniem) w żaden sposób nie przesądza o posiadaniu przez osiedle samodzielności w tym zakresie.

Działanie w ramach budżetu oznacza, że osiedla nie tworzą własnych budżetów ani jakichkolwiek innych planów finansowych. Co za tym idzie prawidłowy sposób planowania i dokonywania dochodów i wydatków jednostek pomocniczych gminy polega na ich odpowiednim wyodrębnieniu w budżecie gminy i ich obsługi przy pomocy konta podstawowego gminy. Dodatkowo wskazuje się, że do osiedli nie stosuje się ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.).

W świetle powyższego jednostka pomocnicza w istocie nie osiąga dochodów ani nie ponosi wydatków. Są to bowiem dochody i wydatki Gminy. Dlatego też stwierdzenie, że osiedle osiąga dochody z określonych źródeł uznać należy za istotne naruszenie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższego wskazać należy, że w odróżnieniu od jednostek budżetowych jednostki pomocnicze nie tworzą żadnych planów finansowych.

W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić nieważność § 32 we fragmencie „i planem finansowym” załącznika do uchwały.

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:
P. Hreniak