



NK.II.0911-6/513/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 21 ust. 2 pkt 1, § 44 ust. 2 i 3 uchwały Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 29 października 2009 roku nr XLII/224/09 w sprawie nadania statutu Osiedlu nr 1.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sycowie podjęła w dniu 29 października 2009 roku uchwałę nr XLII/224/09 w sprawie nadania statutu Osiedlu nr 1. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w dniu 6 listopada 2009 roku.

Uchwała w podstawie prawnej wskazuje m. in. art. 35 ustawy, który stanowi:

- „1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.
2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.
3. 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.”

Mając na uwadze wskazane upoważnienie organów stanowiących gminy do stanowienia prawa wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Podkreślenia wymaga ponadto, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP :”Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Z kolei jak stanowi art. 94 Konstytucji RP: „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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”

Trzeba mieć na uwadze, że w prawodawczej działalności organu stanowiącego gminy, swoboda regulacji treści statutu jednostki pomocniczej gminy określona w art. 35 ustawy nie może oznaczać dowolności co do ustalania powszechnie obowiązujących norm w tym zakresie. Rada gminy jest zobligowana zrealizować normę kompetencyjną zawartą w art. 35 ustawy mając na uwadze treść uregulowań ustawowych.

Uchwała organu stanowiącego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego podjęta w ramach kompetencji zawartej w art. 35 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter aktu prawa miejscowego –

aktu powszechnie obowiązującego na terenie działania organu, który go ustanowił. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie tejże ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych.

W § 21 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada wprowadziła zapis wedle którego do zadań Przewodniczącego Zarządu należy reprezentowanie osiedla na zewnątrz. Z kolei w § 44 uchwały Rada wprowadzone zostały zapisy wedle których osiedle może współpracować z innymi osiedlami z terenu Gminy Syców, z organizacjami regionalnymi i krajowymi oraz wprowadziła unormowania odnośnie reprezentacji i przystępowania do tych organizacji. Zgodnie z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym osiedle jest jednostką pomocniczą. Pomocniczy charakter jednostek pomocniczych wyraża się w przejmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i ułatwianiu tym samym ich realizacji przez gminę. Z prawnego punktu widzenia pomocniczość jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych. Jednostka pomocnicza nie jest jednak samodzielnym bytem prawnym posiadającym tak jak gmina samodzielność i osobowość prawną. Jednostki pomocnicze są ciałami wspomagającymi działalność organów jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym nie mogą one występować w opisanym charakterze i wykonywać zadań w zakresie w jakim zezwoliła im na to Rada w kwestionowanych przepisach. Rada z tego samego powodu nie może wyznaczać Przewodniczącego Zarządu jako reprezentanta osiedla. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym działania w zakresie współpracy z innymi społecznościami lokalnymi i organizacjami może podejmować tylko i wyłącznie gmina jako twór samodzielny reprezentujący interesy społeczności lokalnej, a nie zaś jej jednostki pomocnicze. W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do konfliktu interesów między takim osiedlem a gminą.

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

Wojewoda Dolnośląski:
Rafał Jurkowlaniec