



NK.II.0911-6/514/09

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/225/09 w sprawie nadania statutu Osiedlu nr 2.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sycowie podjęła w dniu 29 października 2009 roku uchwałę nr XLII/225/09 w sprawie nadania statutu Osiedlu nr 2. 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