



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 4546

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.361.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 w związku z art.35 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 1 lit.d załącznika do uchwały Nr XII/175/2024 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 24 września 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w przedmiocie uchwalenia zmian w Statutach Osiedli z powodu naruszenia art.35 ust.1 i 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Rada Miasta Rzeszowa w dniu 24 września 2024 r. podjęła uchwałę Nr XII/175/2024 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w przedmiocie uchwalenia zmian w Statutach Osiedli. Uchwałę tą doręczono organowi nadzoru w dniu 01.10.2024 r.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., ; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do art. 35 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465 - zwanej dalej "u.s.g.") - organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. "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".

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego.

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17).

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że zapis § 1 lit.d załącznika do w/w uchwały narusza art.35 ust.1 i 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W kwestionowanym zapisie Rada Miasta Rzeszowa postanowiła, że w Statutach Osiedli Miasta Rzeszowa (wymienionych we wprowadzeniu do wyliczenia w § 1 cyt. załącznika) po § 19 dodaje się § 19a w brzmieniu:

„19a Z zakresu zadań Osiedla Prezydent Miasta Rzeszowa informuję Radę o:

- 1/ wnioskach o sporządzeni (zmianę) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
- 2/ wnioskach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia
- 3/ wydanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia
- 4/ wnioskach o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu
- 5/wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
- 6/wnioskach o pozwolenie na budowę
- 7/ wydanych decyzjach o pozwoleniu na budowę
- 8/ wnioskach o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej
- 9/ wydanych zezwoleniach na realizację inwestycji drogowej
- 10/ planowanych zamianach, sprzedażach, wdzierżawieniach działek
- 11/ planowanych remontach i przebudowach dróg
- 12/ planowanych nasadzeniach i wycinkach drzew.”,

W myśl art.35 ust.1 i 3 u.s.g. i biorąc pod uwagę fakt, że statut jest dokumentem dotyczącym spraw stricte ustrojowych i jest aktem prawa miejscowego jego treść nie może wykraczać poza sferę określoną przepisami ustawy. Użyte w art.35 ust.3 u.s.g. sformułowanie „w szczególności” nie może być rozumiane zbyt szeroko bowiem doznaje ograniczenia sferą ujętą w ust.1. Zapis ustawy „w szczególności” oznacza tyle, że rada gminy jest władna uregulować w statucie stricte kwestie ustrojowe osiedla jako jednostki pomocniczej inne niż wymienione w ustawie.

W ocenie organu nadzoru kwestia nakładania na Prezydenta Miasta Rzeszowa obowiązków informacyjnych na pewno nie należy do kwestii ustrojowych jednostki pomocniczej. Tym samym powyższa regulacja wykracza poza ramy delegacji ustawowej objętej art.35 ust.1 w/w ustawy. Kwestionowana przez organ nadzoru regulacja nie dotyczy organizacji czy też zakresu działania jednostki pomocniczej oraz nie mieści się w dyspozycji ust.3 pkt 4 powyższego przepisu bowiem nie dotyczy konkretyzacji tj. ustalenia katalogu zadań i form działania organów osiedla. Badany przez organ nadzoru zapis nie jest skierowany do organów osiedla (w ramach ustalenia sposobu realizacji przekazanych przez gminę zadań) a w sposób nieuprawniony nakłada obowiązki na organ wykonawczy gminy. Przywołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają radzie gminy delegacji do nakładania na organ wykonawczy gminy jakichkolwiek obowiązków w akcie prawa miejscowego jakim jest statut osiedla. Takie działanie rady gminy przekracza delegację ustawową udzieloną organowi stanowiącemu gminy i pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 35 ust. 1 i 3 pkt 4 u.s.g.

Przepis art.35 ust.1 u.s.g. zawiera upoważnienie ustawowe dla rady, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może wykraczać poza materię unormowania zawartego w aktach wyższego rzędu gdyż prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.), wg której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał jest traktowane jako rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Należy podkreślić, że wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego rada musi respektować zakres delegacji w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami nie znajdującymi uzasadnienia w treści ustawy będącej podstawą prawną do podjęcia danej uchwały (wyrok NSA z 28 luty 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienia do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślić należy 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 wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, 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 organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań(...)”.

W świetle powyższego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, w konkretnym przypadku osiedla, określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectw czy też osiedli . Jednakże kompetencja ta nie może być wykonywana w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązujących.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie jak na wstępie jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul Kraszewskiego 4 A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru