



Poznań, 2 lipca 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.259.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność § 16 ust. 2, 3 i 4 oraz § 32 uchwały nr 93/VIII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie nadania Statutu Osiedla „Powstańców Wielkopolskich” w Ślesinie – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2019 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 93/VIII/19 w sprawie nadania Statutu Osiedla „Powstańców Wielkopolskich” w Ślesinie, zwaną dalej „uchwałą” lub „statutem”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 7 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), zwanej dalej „u.s.g.”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 czerwca 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 35 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Stosownie do zapisów 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.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach

prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W § 16 ust. 2 statutu zapisano: „Do zakresu działania Zebrania Mieszkańców Osiedla należy także sprawowanie kontroli działalności Przewodniczącego i Zarządu. W tym celu Zebranie Mieszkańców Osiedla może powołać specjalne komisje”. W dalszych ustępach § 16 rada postanowiła, że „Zebranie Mieszkańców Osiedla podejmując uchwałę o powołaniu komisji, o jakiej mowa w ust. 2 określa precyzyjnie jej zadania i czas działania” (ust. 3) oraz, że „Komisje, o jakich mowa w ust. 2 są uprawnione w szczególności do: 1) żądania wyjaśnień, 2) zapoznania się z dokumentami, 3) przeprowadzenia oględzin” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje naruszają prawo w sposób istotny.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w dzielnicy (sołectwie) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21. Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców (art. 37 ust. 4 zdanie pierwsze u.s.g.). Organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący (art. 37 ust. 2 u.s.g.).

Z kolei kontrolowanie działalności jednostek pomocniczych gminy ustawodawca wprost zaliczył do kompetencji organów gminy. W myśl art. 18a ust. 1 u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Również z przepisu upoważniającego radę gminy do określenia organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej w formie odrębnego statutu wynika, że to organy gminy sprawują kontrolę i nadzór nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Powołane przepisy u.s.g. przyznają radzie (zebraniu mieszkańców osiedla) jedynie kompetencje uchwałodawcze. Z kolei kompetencje kontrolne i nadzorcze w stosunku do jednostek pomocniczych przypisane zostały przez ustawodawcę organom gminy. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej gminy nie posiada kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do pozostałych jej organów.

W świetle powyższych regulacji ustawowych stwierdzić należy, że Rada Miejska Gminy Ślesin nie była uprawniona do przyznania organowi uchwałodawczemu osiedla (Zebraniu Mieszkańców Osiedla) kompetencji kontrolnych. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z modelem organów osiedla i gminy wynikającym z art. 18a ust. 1, art. 35 ust. 3 pkt 5 oraz art. 37 u.s.g. Rada gminy, uchwalając w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów tej jednostki, winna uwzględnić ustawowo określone funkcje i kompetencje organów jednostki pomocniczej oraz organów gminy. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 37 ust. 1 i 3 u.s.g. nie upoważnia bowiem rady gminy do modyfikowania rozwiązań ustrojowych ustalonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Zastrzeżenie organu nadzoru budzi ponadto przewidziana w omawianych regulacjach § 16 statutu możliwość powoływania przez Zebranie Mieszkańców Osiedla specjalnych komisji. Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje w strukturze organów osiedla innych, niż wymienione w art. 37. Ponadto żaden z przepisów u.s.g. nie upoważnia rady gminy do tworzenia w drodze uchwały innych organów (komisji) jednostki pomocniczej gminy, tym bardziej do możliwości ich powołania przez zebranie mieszkańców osiedla. Legalność takiego rozwiązania słusznie została zakwestionowana w orzecznictwie

sądowoadministracyjnym jako sprzeczna z u.s.g. (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 178/08).

W § 32 uchwały postanowiono, że „w sprawach spornych postanowienia niniejszego Statutu interpretuje wiążąco Burmistrz”. Zdaniem organu nadzoru wprowadzona regulacja stanowi istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Przepisy te wyraźnie stanowią, jakie kwestie mogą zostać uregulowane w statucie jednostki pomocniczej, i mimo że art. 35 ust. 3 u.s.g. wprowadza otwarty katalog spraw podlegających regulacji, to do zakresu takiej regulacji nie należy kwestia rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią aktu. Konieczne jest równocześnie podkreślenie, że w polskim porządku prawnym nie występuje obecnie instytucja powszechnie obowiązującej wykładni aktów normatywnych zarówno przez organ je stanowiący (wykładni autentycznej), jak też przez jakikolwiek inny podmiot. Powszechna wykładnia aktów normatywnych pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tymi przepisami, sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, a 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 dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji postanowień aktu prawnego.

Wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów uchwały nie można, w ocenie organu nadzoru, uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g., co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Ślesin
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin