

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.149.2015.ACh

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 3 w części: „w szczególności”, § 4 w części: „w szczególności”, § 7 ust. 3 w części: „i kontrolnym”, § 8 ust. 1 pkt 6 w części: „i sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem tych zadań, w tym zatwierdzanie sprawozdań z rocznej działalności”, § 17 ust. 1 w części: „w szczególności”, § 17 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwał Rady Miasta Białystok z dnia 27 października 2015 r.:

NR XIII/159/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Centrum,
NR XIII/160/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Białostoczek,
NR XIII/161/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Sienkiewicza,
NR XIII/162/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Bojary,
NR XIII/163/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Piaski,
NR XIII/164/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Przydworcowe,
NR XIII/165/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Młodych,
NR XIII/166/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Antoniuk,
NR XIII/167/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Jaroszkówka,
NR XIII/168/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Wygoda,
NR XIII/169/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Piasta I,
NR XIII/170/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Piasta II,
NR XIII/171/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Skorupy,
NR XIII/172/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Mickiewicza,
NR XIII/173/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Dojlidy,
NR XIII/174/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Bema,
NR XIII/175/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Kawaleryjskie,

NR XIII/176/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Nowe Miasto,
NR XIII/177/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Zielone Wzgórze,
NR XIII/178/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Starosielce,
NR XIII/179/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Słoneczny Stok,
NR XIII/180/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Leśna Dolina,
NR XIII/181/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Wysoki Stoczek,
NR XIII/182/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Dziesięciny I,
NR XIII/183/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Dziesięciny II
NR XIII/184/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Bacieczki,
NR XIII/185/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Zawady,
NR XIII/186/15 w sprawie określenia Statutu Osiedla Dojlidy Górne.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 27 października 2015 r. Rada Miasta Białystok podjęła wskazane w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia uchwały, które wpłynęły do organu nadzoru 3 listopada 2015 r. i z urzędu poddane zostały kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów załączników do ww. uchwał została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wskutek wadliwej prawnie realizacji przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia ustawowego, w związku z czym 16 listopada 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu osiedlu, jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca określił, zakres przedmiotowy unormowań jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej wskazując, iż akt ten określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, organizację i zadania organów jednostki pomocniczej, zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę

oraz sposób ich realizacji, jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Rada Miasta Białystok określając zadania Osiedla w § 3 oraz sposób ich realizacji w § 4 posłużyła się zwrotem "w szczególności", tworząc tym samym otwarty katalog tychże czynności. Należy zauważyć, iż konstrukcja art. 35 ust. 3 ww. ustawy daje Radzie możliwość wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej gminy także innych, niewymienionych w ww. artykule elementów. Niemniej jednak Rada decydując się na określenie zadań Osiedla i sposobu ich realizacji zobowiązana jest do wskazania tych kwestii w sposób wyczerpujący. Zamieszczenie w statucie przedmiotowych zapisów, stwarzających katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza bowiem w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa - a za takie nie można jednak uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań jednostki pomocniczej i sposobu ich realizacji.

Przedstawione stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku z 5 czerwca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, Sygn. akt III SA/Wr 111/12 stwierdził, iż: *„Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołeckiej (...) 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 umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy”*.

Podobnie w § 17 ust. 1 Rada Miejska określając zakres działania Zarządu użyła zwrotu „w szczególności”. Uprawnienie Rady do definiowania zadań Zarządu wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Organ stanowiący gminy podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązany jest do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej, a tym samym władny do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do zarządu osiedla. W opinii organu nadzoru zadania zarządu, czyli organu jednostki pomocniczej powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie osiedla. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań tego organu stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tychże zadań. Ponadto, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji zarządu o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut

nie wspomina, stwarzając obszar do nadinterpretacji. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje.

Podsumowując, użycie w przytoczonych powyżej regulacjach zwrotu "w szczególności" powoduje, że zadania Osiedla i sposób ich realizacji oraz zakres działania Zarządu określone zostały w formie wyliczenia otwartego. Rada gminy natomiast, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować powyższą materię w sposób kompleksowy i precyzyjny. Zadania organów jednostki pomocniczej oraz sposoby ich realizacji powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione, organ stanowiący gminy podejmując uchwałę w przedmiotowym zakresie jest bowiem zobowiązany do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej.

Istotne naruszenie prawa stanowią także zapisy § 7 ust. 3 w części: „i kontrolnym” oraz § 8 ust. 1 pkt 6 w części: „i sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem tych zadań, w tym zatwierdzanie sprawozdań z rocznej działalności”, nadające uprawnienia kontrolne i nadzorcze Radzie Osiedla. Ustawa o samorządzie gminnym, pozostawia radzie gminy z jednej strony dużą swobodę legislacyjną w zakresie unormowań statutowych, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności” odnośnie katalogu elementów niezbędnych w statucie, z drugiej zaś strony przedstawia ramowo najistotniejsze elementy, które powinien uwzględniać każdy statut jednostki pomocniczej gminy. Jednym z takich elementów jest, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy ustalenie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Zakres wskazanej w tym przepisie kompetencji zezwala uchwałodawcy jedynie na określenie form i zakresu nadzoru i kontroli, natomiast podmioty uprawnione do ich przeprowadzania i sprawowania sprecyzowane zostały w przepisach ustawowych. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada osiedla jest organem uchwałodawczym jednostki pomocniczej. Do sprawowania kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej w zakresie i formach wskazanych przez radę gminy ustawodawca upoważnił natomiast organy gminy – ww. art. 35 ust. 3 pkt 5. Pojęcie to ulega sprecyzowaniu w art. 11a ww. ustawy, w którym zawarto zamknięty katalog organów gminy, którymi są: rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jak wynika z powyższego, rada osiedla nie została przez ustawodawcę uznana za organ gminy, co powoduje, że nie można nadać jej uprawnień kontrolnych i nadzorczych.

Ponadto analiza legalności § 17 ust. 1 pkt 1 wykazała, iż przyjęcie przez Radę Miasta Białystok zapisu stanowiącego, że do zakresu działania Zarządu Osiedla należy reprezentowanie Osiedla wobec organów Miasta i innych podmiotów jest w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym prawnie niedopuszczalne.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP i art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi zgodnie z art. 11a ustawy ustrojowej są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy niniejszej ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ww. ustawy). Niewątpliwie jest on wyłącznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej poprzez składanie oświadczeń woli oraz reprezentację gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej i podmiotami niezaliczonymi do administracji publicznej. Ponadto, wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i jest właściwy do składania oświadczeń woli w zakresie zawierania i rozwiązywania umów dotyczących przykładowo zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego.

Podkreślić należy, że osiedle - jako jednostka pomocnicza gminy nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek. Osiedla są wyłącznie elementami składowymi gmin, pozbawionymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, dlatego z powyższych względów brak jest możliwości prawnych powierzenia przez Radę reprezentacji Osiedla – Zarządowi.

W kontekście powyższego, zasadnym jest przytoczenie stanowiska zajmowanego przez składy orzekające sądów administracyjnych, zgodnie z którym jednostki pomocnicze nie mogą występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny, ich organy nie są umocowane i nie mogą być upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1992 r., Sygn. akt SA/Wr 1248/91). Przyjęte stanowisko

organu nadzoru potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 marca 2010 r., Sygn. akt III SA/Wr 857/09.

Reasumując, szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w uchwalaniu statutu jednostki pomocniczej. Granice swobody prawodawczej rady gminy ograniczone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Pogląd taki zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 marca 1992 r., Sygn. akt II SA/Wr 238/92), w którym zwrócił uwagę, że rada gminy, ustalając organizację i zakres działania sołectwa odrębnym statutem, musi czynić to w sposób nie zmieniający reguł wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 7 dnia października 2010 r., Sygn. akt III SA/Lu 193/10).

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione we wskazanym w sentencji zakresie.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Białystok

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli