



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/854/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Osiedla Baildona oraz nadania statutu, w części określonej w:

- § 18 ust. 8 oraz § 26 załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. art. 7 Konstytucji RP,
- rozdziale 7 załącznika do uchwały - jako niezgodnej z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

### **Uzasadnienie**

Przepisami przedmiotowej uchwały podjętej na sesji w dniu 12 lipca 2018 r. Rada Miasta Gliwice utworzyła Osiedle Baildona oraz nadała mu statut. Statut Osiedla stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Wskazane wyżej przepisy ustawy stanowią normy o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązujące) formułujące otwarty katalog problemów wymagających uregulowania w uchwale. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

Statut jednostki pomocniczej jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego, o czym przesądza art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym przewidujący, że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego między innymi w zakresie wewnętrznego ustroju

jednostek pomocniczych gminy. Akt taki zgodnie z art. 87 Konstytucji RP jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił.

Dokonując oceny legalności zapisów przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że za sprzeczne z prawem uznać należy regulacje zawarte w § 18 ust. 8 oraz w § 26 załącznika do uchwały. Zgodnie z brzmieniem § 18 ust. 8 załącznika do uchwały *od decyzji Miejskiej Komisji Wyborczej o rejestracji kandydatów można odwołać się do właściwego sądu*, zaś § 26 załącznika do uchwały stanowi, że *Protest wyborczy można wnieść do właściwego sądu*. Wspomnieć należy, że żaden przepis prawa nie stanowi delegacji dla Rady Miasta do określenia możliwości skierowania odwołania czy protestu wyborczego do sądu. Rada Miasta nie ma prawa nakładać na sąd obowiązku rozpatrywania odwołań czy protestów wyborczych. Właściwość rzeczową sądów określać mogą bowiem wyłącznie przepisy ustawowe. Ponadto, w przekonaniu organu nadzoru, kontrola prawidłowości przebiegu i wyników wyborów do organów jednostki pomocniczej mieści się w zakresie kompetencji właściwej rady gminy. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem sądowym *Uchwała rady gminy rozstrzygająca sprawę wywołaną wniesionym protestem wyborczym dotyczącym nieprawidłowości wyborów sołtysa i rady sołeckiej, jako akt dotyczący sprawy o charakterze publicznoprawnym (wyborów osób wchodzących w skład organów jednostki pomocniczej), podejmowany przez organ samorządu terytorialnego w ramach przyznanych mu kompetencji, pozostaje uchwałą z zakresu administracji publicznej. Nie budzi większych wątpliwości, iż kontrola prawidłowości przebiegu i wyników wyborów do organów sołectwa mieści się w zakresie kompetencji rady gminy. Jej uprawnienie wynikać może ze statutu danej jednostki pomocniczej, który w ramach wyznaczonych treścią art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g może obejmować postanowienia przyznające obywatelom prawo do złożenia stosownego środka zaskarżenia skierowanego do tego organu. Zdaniem Sądu nawet jednak w sytuacji, gdy – co ma miejsce w niniejszej sprawie – statut sołectwa nie przewiduje trybu kwestionowania wyników bądź sposobu przeprowadzenia wyborów do jego organów, możliwość zweryfikowania ich prawidłowości przez radę gminy należy wywodzić z treści ogólnej normy kompetencyjnej sformułowanej w art. 18a ust. 1 u.s.g (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 8/08, publ. LEX nr 514980). Przepis ten upoważnia radę gminy do sprawowania kontroli działalności jednostek pomocniczych, przez powołaną w tym celu komisję rewizyjną (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 października 2015 r. sygn. akt II SA/Go 548/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl), podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 8/08, postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2015 r. sygn. akt SAB/Po 83/15, publ. CBOSA).*

Należy zauważyć, że ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 754 z późn. zm.) przewiduje instytucję protestu wyborczego, jednakże przepisy Kodeksu wyborczego mają zastosowanie do wyborów posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta jak również Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 82 ustawy Kodeks wyborczy),

nie dotyczą jednak wyborów do organów jednostek pomocniczych. Zatem dokonując regulacji określonej w § 18 ust. 8 oraz § 26 załącznika do uchwały Rada Miasta naruszyła art. 35 ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. CBOSA).

Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy *Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy*. Tymczasem Rada Miasta Gliwice w przepisach rozdziału 7 załącznika do uchwały określiła zasady finansowania działalności organów Osiedla, co stanowi istotne naruszenie prawa. Z delegacji ustawowej bezsprzecznie wynika, że kwestie dotyczące gospodarki finansowej osiedla powinny być uregulowane w Statucie Gminy Gliwice, nie zaś w Statucie Osiedla.

Organ stanowiący podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu. Oznacza to, iż treść aktów prawa miejscowego powinna być dostosowana ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z powierzonych mu zadań. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, a podejmując akty prawa miejscowego

w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Zatem biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru uznał, że wskazane wyżej naruszenia należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XXXIX/854/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Osiedla Baildona oraz nadania statutu, w części określonej w *petitum* - została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

Otrzymuje:

- Rada Miasta Gliwice