



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.870.2021

Katowice, dnia 24 września 2021 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/595/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia nowej jednostki pomocniczej Miasta Zabrze - dzielnicy Poremba i nadania jej statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2021 roku Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr XXXVI/595/21 w sprawie utworzenia nowej jednostki pomocniczej Miasta Zabrze - dzielnicy Poremba i nadania jej statutu, dalej jako: *uchwała*. Statut jednostki pomocniczej o nazwie Poremba stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m.in. art. 5 ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2021 roku.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy art. 5 ustawy: *Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Z kolei na podstawie ust. 2 ww. przepisu, jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.*

Natomiast uchwalany przez radę gminy statut jest zasadniczym aktem ustrojowym jednostki pomocniczej, stanowiącym o jej organizacji i zakresie działania (art. 35 ust. 1 ustawy). Z przepisu art. 35 ust. 3 ustawy wynika, że *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.

Ponadto, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy, elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. W statucie należy ustalić również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Uchwała rady gminy w sprawie statutu jednostki pomocniczej powinna kompleksowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 35 ust. 3 ustawy zwrot *w szczególności* wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Należy również podkreślić, iż uchwały podejmowane na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 35 ust. 3 ustawy stanowią akty prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tych upoważnień. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W analizowanej uchwale Rada, działając na podstawie § 62 Statutu Miasta Zabrze (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r. poz. 1415) oraz odpowiednich przepisów ustrojowych, połączyła materię delegacji z art. 5 ust. 2 ustawy (uchwała w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej), oraz z art. 35 ust. 3 ustawy (materia statutowa). W opinii organu nadzoru rozwiązanie to było prawidłowe z uwagi na fakt, że obie uchwały stanowią akty prawa miejscowego i nie zachodzą pomiędzy nimi odrębności w kwestii ich publikacji oraz procedury wejścia w życie.

Jednakże, jak ustalił organ nadzoru, obszar nowo tworzonej dzielnicy Poremba zawiera się w obszarze dzielnicy Zaborze Północ, ustalonym załącznikiem nr 1 do Statutu Dzielnicy Zaborze Północ, przyjętego uchwałą Nr XXXVI/403/17 Rady Miasta Zabrze z dnia 9 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu jednostce pomocniczej Miasta Zabrze - Dzielnicy Zaborze Północ (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r., poz. 490). Porównanie obu map z zaznaczonymi granicami terytorialnymi dzielnic Zaborze Północ oraz Poremba wskazuje, że uchwałodawca dokonał w istocie wydzielienia części obszaru dotychczasowej dzielnicy Zaborze Północ w celu utworzenia nowej dzielnicy Poremba.

Jednocześnie nie dokonano formalnej zmiany ani uchylenia uchwały Nr XXXVI/403/17, co po wejściu w życie uchwały Nr XXXVI/595/21 skutkuje powstaniem stanu dualizmu prawnego. Nie można bowiem przyjąć, że uchwała Nr XXXVI/595/21 jako późniejsza, materialnie zmienia uchwałą Nr XXXVI/403/17 w ten sposób, że wyłącza określony obszar z obszaru dzielnicy Zaborze Północ i jednocześnie włącza go do obszaru dzielnicy Poremba. Rozwiązanie takie jest nieczytelne z punktu

widzenia przeciętnego odbiorcy norm prawnych, co jest tym bardziej istotne, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W opinii organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony dokonała dorozumianej nowelizacji uchwały, co jest niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadą przyzwoitej legislacji. Tymczasem zgodnie z § 86 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), *zmiana ustawy (uchwały), nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana)*. Tylko zatem wyraźne wskazanie w przepisie zmieniającym, że uchwała zostaje zmieniona w określonym zakresie może wywrzeć skutek prawny w postaci dokonania określonej zmiany normatywnej.

Na marginesie prowadzonych rozważań trzeba wskazać, że Rada Miasta Zabrze procedowała odpowiedni projekt uchwały, tj. uchwały w sprawie nadania statutu jednostce pomocniczej Miasta Zabrze - Dzielnicy Zaborze Północ (projekt jest dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Zabrze w zakładce Projekty uchwał Rady Miasta). Jak wynika z analizy załącznika nr 1 do projektu uchwały, czyli mapy obszaru dzielnicy Zaborze Północ, obszar tej dzielnicy w kształcie projektowanym nie zawierał kwestionowanego obszaru, na bazie którego utworzono dzielnicę Poremba. Na mocy § 3 projektu uchwały planowano także uchylić uchwałę nr XXXVI/403/17, co doprowadziłoby do stanu zgodnego z prawem. Projekt nie uzyskał jednak akceptacji Rady.

Zdaniem organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*). Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA). Przy tym należy podkreślić, że z uwagi na brak elementu obligatoryjnego z delegacji, czyli określenia obszaru tworzonej dzielnicy, konieczne jest zakwestionowanie uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/595/21 Rady Miasta Zabrze w sprawie utworzenia nowej jednostki pomocniczej Miasta Zabrze - dzielnicy Poremba i nadania jej statutu - w całości - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego