



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	WSA Wojciech Jakimowicz (spr.)
Sędziowie	WSA Janusz Kasprzycki WSA Maria Zawadzka
Protokolant	Starszy referent Ewelina Kalita

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 listopada 2015 r.

sprawy ze skarg Wojewody Małopolskiego

na § 3 pkt 3 lit. i, § 3 pkt 4 lit. f, g oraz i, § 3 pkt 5 lit. a, b oraz § 3 pkt 8

uchwał Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r.

- Nr XCIX/1495/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie,
- Nr XCIX/1496/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy II Grzegórzki w Krakowie,
- Nr XCIX/1497/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy III Prądnik Czerwony w Krakowie,
- Nr XCIX/1498/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie,
- Nr XCIX/1499/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie,
- Nr XCIX/1500/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VI Bronowice w Krakowie,

- Nr XCIX/1501/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyniec w Krakowie,
- Nr XCIX/1502/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VIII Dębniki w Krakowie,
- Nr XCIX/1503/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek w Krakowie,
- Nr XCIX/1504/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie,
- Nr XCIX/1505/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XI Podgórze Duchackie w Krakowie,
- Nr XCIX/1506/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie,
- Nr XCIX/1507/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIII Podgórze w Krakowie,
- Nr XCIX/1508/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie,
- Nr XCIX/1509/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XV Mistrzejowice w Krakowie,
- Nr XCIX/1510/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVI Bieńczyce w Krakowie,
- Nr XCIX/1511/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVII Wzgórza Krzesławickie w Krakowie,
- Nr XCIX/1512/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVIII Nowa Huta w Krakowie

I. stwierdza nieważność § 3 pkt 8 uchwał Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r.

- Nr XCIX/1495/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie,
- Nr XCIX/1496/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy II Grzegórzki w Krakowie,
- Nr XCIX/1497/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy III Prądnik Czerwony w Krakowie,

- Nr XCIX/1498/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie,
- Nr XCIX/1499/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie,
- Nr XCIX/1500/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VI Bronowice w Krakowie,
- Nr XCIX/1501/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyniec w Krakowie,
- Nr XCIX/1502/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VIII Dębniki w Krakowie,
- Nr XCIX/1503/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek w Krakowie,
- Nr XCIX/1504/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie,
- Nr XCIX/1505/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XI Podgórze Duchackie w Krakowie,
- Nr XCIX/1506/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie,
- Nr XCIX/1507/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIII Podgórze w Krakowie,
- Nr XCIX/1508/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie,
- Nr XCIX/1509/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XV Mistrzejowice w Krakowie,
- Nr XCIX/1510/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVI Bieńczyce w Krakowie,
- Nr XCIX/1511/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVII Wzgórza Krzesławickie w Krakowie,
- Nr XCIX/1512/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVIII Nowa Huta w Krakowie

II. w pozostałym zakresie skargi oddala.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Specjalista
Bernadeta Szczyпка

Wyrok/Postanowienie z dnia 6.11.2015r.
sygn. akt III SA/Kr. 1719/14
jest prawomocny(ą) od dnia 7.11.2015r.

Starszy Referent Sądowy
Grzegorz Karcz

sygn. akt: III SA/Kr 1719/14

UZASADNIENIE

Rada Miasta Krakowa na sesji w dniu 12 marca 2014 r. podjęła osiemnaście uchwał określających nowe Statuty Dzielnicy Miasta Krakowa w tym:

- uchwałę Nr XCIX/1495/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1496/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy II Grzegórzki w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1497/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy III Prądnik Czerwony w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1498/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1499/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1500/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VI Bronowice w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1501/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyniec w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1502/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VIII Dębniki w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1503/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1504/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1505/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XI Podgórze Duchackie w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1506/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1507/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIII Podgórze w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1508/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1509/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XV Mistrzejowice w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1510/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVI Bieńczyce w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1511/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVII Wzgórza Krzesławickie w Krakowie,

- uchwałę Nr XCIX/1512/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVIII Nowa Huta w Krakowie.

Wojewoda Małopolski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyżej wymienione uchwały z dnia 12 marca 2014 r. w części dotyczącej następujących przepisów:

- § 3 pkt 3 lit. i;
- § 3 pkt 4 lit. f, g, i;
- § 3 pkt 5 lit. a i b;
- § 3 pkt 8

poszczególnych Statutów i wniósł o stwierdzenie ich nieważności w zaskarżonej części.

Wskazanim przepisom uchwał organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie prawa tj. przepisu art. 35 ust. 1 i 3 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm) poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego, jakim jest statut dzielnicy. Wymienione w petitum skargi przepisy uchwał naruszają także, w ocenie skarżącego, normy konstytucyjne ujęte w art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że na mocy zakwestionowanych przepisów Rada Miasta Krakowa określając zakres działania poszczególnych Dzielnic przewidziała, że jednym z zadań im przypisanych ma być:

a) wnioskowanie do Rady Miasta, Prezydenta Miasta oraz do miejskich jednostek organizacyjnych w sprawach istotnych dla mieszkańców Dzielnic dotyczących zamierzeń inwestycyjnych na etapie ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy terenu, jako opinii wewnętrznej (§ 3 pkt 3 lit. i Statutów),

b) opiniowanie na wniosek lub z własnej inicjatywy spraw istotnych dla mieszkańców Dzielnic dotyczących:

- wniosków o wynajem lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego Gminy na podstawie kompletu materiałów dostarczonych przez Urząd Miasta Krakowa w trybie przepisów regulujących najem lokali (§ 3 pkt 4 lit. f Statutów),

- spraw z zakresu administracji publicznej ilekroć przepisy prawne wymagają opinii ze strony samorządu terytorialnego, koniecznych dla rozstrzygnięcia danej sprawy decyzją administracyjną (§ 3 pkt 4 lit. g Statutów),

- zamierzeń inwestycyjnych na etapie ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy, jako opinii wewnętrznej (§ 3 pkt 4 lit. i Statutów),

c) uczestniczenie w komisjach:

- konkursowych wybierających dyrektorów miejskich placówek działających na obszarze Dzielnic zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta,

- odbiorów robót należących do zadań zleczanych i finansowanych przez Miasto, realizowanych na obszarze Dzielnic, ze szczególnym uwzględnieniem zadań realizowanych w ramach środków wydzielonych do dyspozycji Dzielnic (3 pkt 5 lit. a i b Statutów).

W ocenie strony skarżącej cytowane powyżej przepisy uchwał Rady Miasta Krakowa przyznając Dzielnicom Krakowa prawo wydawania opinii wewnętrznych w ramach procedury realizowanej przez organy administracji publicznej wprowadzają dodatkowe normy proceduralne, nie znane przepisom obowiązującego porządku prawnego. Na mocy kwestionowanych regulacji Rada Miasta Krakowa w istocie przyznała Dzielnicom Miasta Krakowa dodatkowe uprawnienia nie znane obowiązującym przepisom prawa, w tym w szczególności przepisom określającym procedurę wydawania decyzji administracyjnych (tj. przepisom kodeksu postępowania administracyjnego), jak również przepisom materialnym stanowiącym podstawę wydawania konkretnych decyzji administracyjnych, w tym w szczególności w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego.

Strona skarżąca podkreśliła, że zarówno decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może być wydana dopiero po uzyskaniu opinii, uzgodnień oraz innych decyzji wymaganych przepisami szczególnymi. Bezspornie do uzyskania tych opinii uzgodnień i decyzji obowiązany jest organ prowadzący postępowanie w sprawie. Zakres współdziałania,

jego formy oraz organy właściwe w tych sprawach ustawodawca określa jednoznacznie odpowiednio w art. 53 oraz w art. 60 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W konsekwencji nie sposób uznać, by Rada Dzielnicy była uprawniona do wydawania opinii wewnętrznych „na etapie ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy terenu, jako opinii wewnętrznej.” Podniesiono, że analiza bieżącego orzecznictwa sądowego zdaje się potwierdzać stanowisko strony skarżącej. W jednym z orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wskazano wprost, iż „opinia Rady Dzielnicy nie może wyznaczać sposobu ustalania warunków zabudowy z tej prostej przyczyny, że żaden przepis prawa nie wymaga wydawania takich opinii. Nie mogą mieć wpływu na ustalanie warunków zabudowy opinie organów, co do których ustawodawca takiego prawa tym organom nie przyznał” (tak: WSA w Krakowie w wyroku z dnia 8 lutego 2013 r., II SA/Kr 1773/12). W innej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie dokonywał analizy charakteru prawnego tego rodzaju opinii oraz spotkań radnych dzielnicy z inwestorem organizowanych w toku prowadzonego postępowania. Oceniając charakter, przebieg i rezultat tego spotkania Sąd uznał „iż nie miało ono wpływu na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej. W szczególności nie miało ono charakteru czynności procesowej dokonywanej w toku i w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym. Ani obowiązująca procedura administracyjna, ani inne obowiązujące przepisy ustawowe (zwłaszcza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) nie przewidują obowiązku przeprowadzenia spotkania z radnymi jednostki pomocniczej, czy też uzyskania od nich opinii w przedmiocie sposobu zagospodarowania terenu w toku postępowania administracyjnego (...)” (tak: WSA w Krakowie w wyroku z dnia 23 lipca 2010 r., II SA/Kr 620/10).

Wskazując na powyższe strona skarżąca podkreśliła, że w orzecznictwie i doktrynie prawa przyjęto bezspornie, że akty prawa miejscowego nie powinny wkraczać w materię uregulowaną w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Ingerencja ta następuje zwłaszcza wówczas, gdy akt prawa miejscowego modyfikuje treść ustaw, a zatem aktów wyższego rzędu, które to akty jako jedyne mogą kształtować prawa i obowiązki obywateli, w tym także określać normy proceduralne. Uprawnienie zatem rady gminy do kreowania norm kompetencyjnych i proceduralnych musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe, a jego brak przesądza

o wadliwości regulacji normującej tego rodzaju zagadnienie. Statut jednostki pomocniczej nie może zatem ustanawiać dodatkowych uprawnień dla organów administracji publicznej, w tym jej jednostek tak organizacyjnych jak i pomocniczych, nie przewidzianych przepisami powszechnie obowiązującymi. Każde bowiem odmienne uregulowanie w uchwale organu stanowiącego gminy zagadnień wyczerpująco unormowanych w aktach prawnych wyższego rzędu, także poprzez rozszerzenie kręgu adresatów tych unormowań, należy traktować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca w sytuacji, kiedy ustawodawca nie przewidział takich uprawnień po stronie organów gminy, jest niedopuszczalne i stanowi naruszenie prawa. Działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa.

Podkreślono, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądownoadministracyjnym dominuje pogląd, zgodnie z którym przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego stanowi o istotnym naruszeniu prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały. Każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii uznać należy za niedopuszczalne.

W świetle przytoczonej argumentacji Wojewoda wskazał, że przywołane powyżej zapisy uchwały Rady Miasta Krakowa budzą nadto wątpliwości w kontekście ewentualnego możliwego bezpodstawnego wydłużania czasu załatwiania sprawy administracyjnej wobec konieczności zasięgnięcia opinii Rady Dzielnicy w tej sprawie. Wątpliwości strony skarżącej zdaje się potwierdzać stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyrażone w przywołanym powyżej wyroku z dnia 23 lipca 2010 r., sygn. akt: II SA/Kr 620/10, w którym Sąd ten wywiódł, że organowi - a właściwie osobie prowadzącej postępowanie administracyjne - można zarzucić, że organizując spotkanie z radnymi dzielnicowymi doprowadziła do przedłużenia czasu jego trwania - co narusza zasadę ogólną wyrażoną w art. 12 k.p.a. Zdaniem organu nadzoru stanowisko to należy odnieść również do opinii Rad Dzielnic wydawanych w sprawach administracyjnych. Co więcej, w związku z wyrażanym przez Dzielnicę stanowiskiem w formie opinii do sprawy administracyjnej powstaje dalej idąca wątpliwość w zakresie dostępu do akt prowadzonej sprawy osób nieuprawnionych.

Niejednokrotnie dotyczyć to może spraw zawierających dane wrażliwe, które mogą pojawiać się zwłaszcza w sprawach o najem lokali komunalnych.

Analogiczny zarzut, jak opisany powyżej należy podnieść w ocenie organu nadzoru względem tych zapisów uchwały, które przewidują prawo uczestniczenia przedstawicieli Rady Dzielnicy w komisjach konkursowych oraz w komisjach odbioru robót (tak: § 3 pkt 5 lit. a i b Statutów). W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy uchwały stoją w sprzeczności z szczególnymi przepisami ustaw przyznających co do zasady kompetencję do tworzenia komisji konkursowych na stanowisko dyrektorów miejskich placówek (działających na obszarze Dzielnicy) organowi wykonawczemu gminy, w tym przypadku Prezydentowi Miasta. Nadto stanowią ingerencję w zapisy ustawowe wszystkich tych przepisów, które nie przewidują obowiązku utworzenia komisji konkursowej celem wyłonienia kierownika jednostki organizacyjnej.

Tytułem przykładu wymieniono przepis art. 36a ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.), który określa krąg osób wchodzących w skład komisji konkursowej wybierającej kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej w składzie: trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę, dwóch przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny, po jednym przedstawicielu: rady pedagogicznej, rady rodziców, zakładowych organizacji związkowych. Inny przykład stanowi regulacja art. 16 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j.: Dz.U. z 2012, poz. 406 z późn.zm.). W myśl tego przepisu kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury można wyłonić w drodze konkursu, z zastrzeżeniem ust. 2, który normuje przypadki kiedy konkurs jest wymagany. W celu przeprowadzania konkursu organizator powołuje komisję konkursową w składzie: trzech przedstawicieli organizatora, dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, dwóch przedstawicieli zakładowych organizacji związkowych, dwóch przedstawicieli stowarzyszeń zawodowych lub twórczych właściwych ze względu na zakres działania tej instytucji kultury.

Powyższe zdaniem strony skarżącej świadczy o nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustaw, w tym w szczególności wyżej wymienionych, a nadto o ingerencji w kompetencje przypisane organowi wykonawczemu gminy. Zarzut ten odniesiono również do uczestnictwa w komisji odbioru robót, bowiem w tym zakresie o tym, kto

w istocie będzie członkiem takiej komisji, decyduje również organ wykonawczy, bądź upoważniony przez niego podmiot.

Strona skarżąca zakwestionowała również zapis § 3 pkt 8 Statutów jako naruszający w stopniu istotnym obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, a nadto naruszający art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z kwestionowanym przepisem: „Za wykonywanie obowiązków kontroli technicznych wynikających z odrębnych przepisów prawa, usuwanie niemożliwych do przewidzenia awarii w dziedzinach, w których mowa w pkt 1 lit a-d odpowiadają jednostki organizacyjne Miasta”. Obowiązki, o których mowa w treści przywołanego przepisu to w gruncie rzeczy prace budowlane, remontowe i modernizacyjne placówek oświatowych, infrastruktury drogowej, sportowej i rekreacyjnej.

Zdaniem organu nadzoru przywołane zapisy uchwały wykraczają poza materię przyznaną Radzie Miasta Krakowa do unormowania w ramach statutu jednostki pomocniczej. Stanowiący podstawę prawną podjęcia uchwały przepis art. 35 ustawy o samorządzie gminnym w ust. 3 pkt 3 i 4 wyraźnie stanowi o konieczności unormowania zadań przekazanych jednostce pomocniczej do jej realizacji wraz ze sposobem ich wykonania. Nie stanowi natomiast podstawy do normowania zakresu zadań, za które odpowiedzialność ponoszą jednostki organizacyjne gminy. W tym zakresie każda z jednostek organizacyjnych gmin - dysponuje odrębnymi regulacjami, w tym wewnętrznymi, które normują szczegółowo zakres realizowanych przez nie zadań, z którymi wiązać należy zasady ponoszonej przez nie odpowiedzialności z tego tytułu.

Abstrahując od wszystkiego, co wyżej zostało podniesione, strona skarżąca podkreśla także i to, że akty prawa miejscowego, jako konstytucyjne źródła prawa, winny spełniać wszelkie wymogi stawiane przepisom kształtującym prawa i obowiązki adresatów tych przepisów. Normy prawne w oparciu, o które mają funkcjonować Dzielnice Miasta Krakowa winny być sformułowane w sposób jasny, klarowny, czytelny, niebudzący żadnych wątpliwości co do treści nałożonych nimi zadań i realizowanych przez dzielnice obowiązków. Obowiązek tworzenia jasnych i czytelnych sformułowań użytych w treści przepisów prawa miejscowego wynika z podstawowych zasad praworządności. Natomiast wykazane nieprawidłowości stanowiące istotne naruszenia prawa naruszają nadto zasadę poprawnej legislacji

wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa ujętej w art. 2 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego wszystkie kwestionowane przez stronę skarżącą przepisy uchwały w ocenie organu nadzoru naruszają także wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalności, zgodnie z którą organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego, winny działać na podstawie i w granicach prawa. Naruszeniem powyższej zasady jest każde działanie organu władzy publicznej, które jest podejmowane bez podstawy prawnej czy też z przekroczeniem delegacji ustawowej do podejmowania określonego działania.

W świetle powyższych wywodów w ocenie strony skarżącej kwestionowane przepisy zaskarżonych uchwał Rady Miasta Krakowa w sposób istotny naruszają przywołane powyżej przepisy obowiązującego porządku prawnego.

W odpowiedzi na powyższe skargi Prezydent Miasta Krakowa wniósł o ich oddalenie.

Prezydent podniósł, że zgodnie z przepisem art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej oraz zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę i sposób ich realizacji. Realizując normę zawartą w tym przepisie Rada Miasta Krakowa w § 72a Statutu Miasta Krakowa określiła, że do zadań Dzielnicy należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym przekazane jej przez Radę, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb i poprawie warunków życia jej mieszkańców.

Konsekwencją powyższych uregulowań było określenie przez Radę Miasta Krakowa w Statutach Dzielnic zakresu działania i zadań Dzielnic (§ 3 Statutu). Wyposażenie Dzielnic w możliwość opiniowania i wnioskowania w sprawach określonych w przepisach § 3 pkt 3 lit. i; § 3 pkt 4 lit. f, g, i; § 3 pkt 5 lit. a, b mieści się w zakresie pojęcia organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej.

Przyjęcie takiego rozwiązania stanowi rodzaj dialogu społecznego przy sprawach kontrowersyjnych, np. związanych z wydatkowaniem znacznych środków publicznych. Ponadto ma ono na celu zapewnienie mieszkańcom Dzielnic możliwości wypowiedzenia się w kwestiach istotnych dla społeczności lokalnej.

Prawo do wnioskowania zawarte w § 3 pkt 3 lit. i, prawo do wydawania opinii, o których mowa w § 3 pkt 4 lit. f, g, i, w żaden sposób nie naruszają praw i

obowiązków innych podmiotów uczestniczących w danym procesie dotyczącym np. zamierzeń inwestycyjnych. Przywołane w skardze wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie nie wyrażają stanowiska o braku możliwości wydawania takich opinii przez radę dzielnicy. Opinia taka może mieć znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego sprawy, ale w żaden sposób nie ma charakteru wiążącego dla organu wydającego decyzję. Natomiast wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 lipca 2010 r. dotyczył sytuacji przeprowadzenia spotkania z radnymi, a nie wniosku wyrażonego w danej sprawie przez organ kolegialny dzielnicy.

Podniesiono, że opinia wydana jako niewiążąca będzie zawierała elementy wskazujące na aspekt społeczny danej sprawy z uwzględnieniem uwarunkowań w dzielnicy. Uprawnienie zawarte w § 3 pkt 3 lit. i sprowadza się do składania wniosków do Rady Miasta, Prezydenta Miasta i miejskich jednostek organizacyjnych w zakresie zamierzeń inwestycyjnych podejmowanych w sprawach dotyczących jednostki pomocniczej. W ocenie Prezydenta kwestia podejmowania wniosków i opinii nie może naruszać norm kompetencyjnych z uwagi na ich niewiążący charakter.

Organ wskazał, że uchwały podejmowane przez Rady Dzielnic będące opiniami lub wnioskami nie mają charakteru wiążącego dla podmiotów, do których są kierowane. Dzielnica realizuje swoje zadania w tym zakresie poprzez podejmowanie uchwał, w których wyrażane są opinie, stanowiska, wnioski. Wyrażają one stanowisko Dzielnicy przyjęte w sformalizowany sposób przez organ kolegialny a wydana opinia w formie uchwały stanowi uproszczoną postać konsultacji zagadnienia istotnego z punktu widzenia społeczności lokalnej. Uchwały organów Dzielnic podejmowane w zakresie zaskarżonym mają charakter wyłącznie opiniodawczy, nie rozstrzygają o niczych uprawnieniach ani obowiązkach. W przypadku dotyczącym wydawania opinii w sprawach wniosków o wynajem lokali mieszkalnych to dane wrażliwe, o których mowa w skardze muszą być chronione przez każdy z podmiotów, który zajmuje się daną sprawą. Wynika to z przepisów regulujących ochronę danych osobowych, jak i ochronę innych danych niejawnych. Podniesiono, że opinie te są wydawane przede wszystkim na wniosek.

Odnosząc się do zaskarżonego przepisu § 3 pkt 4 lit. g wskazano, że przepis zawiera założenie „ilekroć przepisy prawne wymagają opinii ze strony samorządu terytorialnego”. A więc tylko w takiej sytuacji byłyby wydawane opinie.

Organ podniósł także, że uczestnictwo w komisjach konkursowych i w komisjach odbioru robót realizowanych na obszarze Dzielnicy jest elementem udziału

czynnika społecznego w kontroli sprawowania władzy publicznej przez władze samorządowe. Powyższe uprawnienia przekazane Dzielnicom w statutach stanowią jeden z powodów powołania jednostek pomocniczych, które mają za zadanie zwiększanie udziału społeczności lokalnych w działaniach na rzecz dobra gminy i jej mieszkańców. Powyższe materie regulują stosowne zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa. Natomiast przepisy Statutów w żaden sposób nie naruszają regulacji ustawowych, w przypadku określenia w nich precyzyjnie składu osobowego komisji poprzez wskazanie podmiotów, które wchodzi obowiązkowo w jej skład.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisu § 3 pkt 8 zaskarżonych uchwał, zgodnie z którym za wykonywanie obowiązkowych kontroli technicznych wynikających z odrębnych przepisów prawa, usuwanie niemożliwych do przewidzenia awarii w dziedzinach, o których mowa w pkt 1 lit. a-d odpowiadają jednostki organizacyjne Miasta podniesiono, że zarzut postawiony w skargach o domniemanym wykroczeniu zaskarżonym zapisem poza materię przyznaną Radzie Miasta Krakowa do unormowania w ramach statutu jednostki pomocniczej jest niezasadny. Przepis § 3 pkt 8 należy bowiem interpretować łącznie z przepisem § 63 ust. 5 Statutów Dzielnic, który stanowi, że środki finansowe przeznaczone na działania, o których mowa w § 3 pkt 8 nie stanowią środków wydzielonych do dyspozycji Dzielnicy. Biorąc pod uwagę powyższe, celem uchwałodawcy nie było normowanie zakresu zadań, za które odpowiedzialność ponoszą jednostki organizacyjne gminy, a jedynie wskazanie, że powyższe zadania nie leżą w gestii Dzielnicy, ponieważ nie otrzymuje ona na ich realizację środków finansowych.

Zdaniem Prezydenta Rada przyjęła wskazane wyżej Statuty Dzielnic Miasta Kraków z zachowaniem wymogów ustawowych i statutowych. Rozwiązania zawarte w projektach Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa poddano procesowi konsultacji społecznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Podstawowa zasada polskiego sądownictwa administracyjnego została określona w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz.1269), zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami

odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Zasada, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, została również wyartykułowana w art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.). Z istoty kontroli wynika, że zasadność zaskarżonego aktu podlega ocenie przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie podejmowania tego rozstrzygnięcia. Zgodnie z treścią art. 134 §1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W świetle art. 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd nie ma obowiązku, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, do badania tych zarzutów i wniosków, które nie mają znaczenia dla oceny legalności zaskarżonego aktu (tak NSA w wyroku z dnia 11 października 2005 r., sygn. akt: FSK 2326/04).

Skargi zostały złożona przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Ustawa ta – mająca charakter regulacji szczególnej w stosunku do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - wprowadzając obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia w przypadku składania skarg na uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 101 ust. 1), nie przewiduje takiego obowiązku w przypadku skarg składanych w trybie art. 93 ust. 1 przez organ nadzoru na uchwały lub zarządzenia organu gminy. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest też ograniczone żadnym terminem (tak NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, publ.: ONSAiWSA z 2006 r., nr 1, poz. 7).

Statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1501/03, Lex nr 166987; wyrok NSA z dnia 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470/93, Lex nr 10611).

W pierwszej kolejności określenia wymaga przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie. Ustalenie przedmiotu zaskarżenia ma istotne znaczenie, gdyż jak zasadnie podkreśla się w orzecznictwie „w postępowaniu sądownoadministracyjnym wprawdzie obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi, jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowana przez uprawniony podmiot" (uchwała NSA z dnia 3

lutego 1997 r., OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 104). Należy wskazać, że statut jednostki pomocniczej gminy ma charakter aktu prawa miejscowego (por. m.in. wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1501/03, Dz. Urz. Woj. Opol. 2004, Nr 21, poz. 649; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r., III SA/Lu 89/12).

W skargach zakwestionowano wyłącznie regulacje zawarte w § 3 pkt 3 lit. i; § 3 pkt 4 lit. f, g, i; § 3 pkt 5 lit. a i b, § 3 pkt 8 poszczególnych Statutów Dzielnic Miasta Krakowa przyjętych uchwałami Rady Miasta Krakowa w dniu 12 marca 2014 r., tj. uchwałą Nr XCIX/1495/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1496/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy II Grzegórzki w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1497/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy III Prądnik Czerwony w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1498/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1499/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1500/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VI Bronowice w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1501/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyniec w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1502/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VIII Dębniki w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1503/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1504/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1505/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XI Podgórze Duchackie w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1506/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1507/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIII Podgórze w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1508/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1509/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XV Mistrzejowice w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1510/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVI Bieńczyce w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1511/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVII Wzgórza Krzesławickie w Krakowie, uchwałą Nr XCIX/1512/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVIII Nowa Huta w Krakowie.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla organu gminy do stanowienia aktu

prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), który w dacie podjęcia zaskarżonych uchwał stanowił, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania, a niekiedy także inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w jej brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania przedmiotowych uchwał (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Z kolei art. 5 ust. 3 cyt. ustawy stanowił, że „zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy”. Natomiast według art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”, zaś ust. 3 pkt 3 i 4 tego przepisu przewiduje, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności „organizację i zadania organów jednostki pomocniczej” oraz „zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji”. Według art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, w tym do wyłącznej właściwości rady gminy należy „ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki”.

Ponieważ wszystkie zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy zaskarżonych uchwał zostały zamieszczone w ich Rozdziałach II określających „Zakres działania i zadania dzielnicy” konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie zakresu ustawowego upoważnienia zakodowanego przez ustawodawcę w

sformułowaniach „ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych”, „określanie zadań organów jednostki pomocniczej” oraz określanie „zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę”.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, „jednostka pomocnicza stanowi wyraz dekoncentracji zadań publicznych przekazanych przez gminę. Jej status publicznoprawny wyznaczony jest, przede wszystkim poprzez uprawnienia (kompetencje, zadania) publiczne, a więc zdolność do załatwiania określonych spraw publicznych” (zob. M. Augustyniak, w: B. Dolnicki (red.): Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 84). Dzielnice są wyłącznie elementami składowymi gmin, nie mającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, nie mogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Poza ramami organizacyjnymi gminy dzielnica nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości prawnej (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III SA/Kr 61/04, LEX nr 138349), przy tym „utworzenie dzielnic w gminie jest związane z przekazaniem dzielnicom określonych zadań i kompetencji należących do właściwości gmin” (wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2/00, Lex nr 47646).

Oznacza to w pierwszej kolejności, że pojęcie „zadania dzielnicy” należy materialnie odnosić do zadań gminy, z tym że określenie tych zadań rozumiane jako ich wyznaczenie (zakreślenie) jako właściwych do realizowania przez dzielnicę - w ramach zadań gminy – należy z woli ustawodawcy do rady gminy. Zadania te zatem wynikają z ustawowych norm zadaniowych.

Ustawa o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy również do kreowania kompetencji organów wykonawczych jednostek pomocniczych stanowiąc w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, że „do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1”. Nie ulega wątpliwości, że kompetencje administracyjne stanowią materię ustawową i nie powinny być wprowadzane w drodze aktów podustawowych. Skoro jednak ustawodawca w sposób wyraźny upoważnia radę gminy również do kreowania kompetencji organów wykonawczych jednostek pomocniczych, to należy przyjąć, że działanie podejmowane w ramach takiego upoważnienia jest zgodne z prawem.

Z perspektywy powyższych regulacji należy analizować zakres ustawowego upoważnienia zakodowanego przez ustawodawcę w sformułowaniach „ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych”, „określanie zadań organów jednostki pomocniczej” oraz określanie „zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę”.

Ustawodawca jest niekonsekwentny w terminologii jaką się posługuje, odnosząc w art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie zadań do jednostki pomocniczej, a w art. 35 ust. 3 pkt 3 tej ustawy do organów jednostki pomocniczej. O ile bowiem według ugruntowanego stanowiska doktryny pojęcie zadania jest zakresowo szersze i wiąże się zasadniczo z obowiązkiem stawianym danemu podmiotowi, o tyle pojęcie kompetencji administracyjnej oznacza jednocześnie upoważnienie, jak i obowiązek skorzystania z tego upoważnienia zgodnie z wymogami szeroko rozumianego interesu publicznego (którego realizacja jest zasadniczym obowiązkiem administracji publicznej) i jako takie odnoszone jest do kategorii organu administracji publicznej stanowiąc instrument realizacji przysługującego mu władztwa administracyjnego. Skoro zatem ustawodawca w treści art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym posługuje się pojęciem zadań organów jednostki pomocniczej jednocześnie wskazując na zadania samej jednostki, to uprawniona jest wykładnia, według której w istocie upoważnia radę gminy do określania zadań jednostki pomocniczej gminy i kompetencji jej organów obejmując to upoważnienie zbiorczym określeniem „zakres działania jednostek pomocniczych” użytym w art. 18 ust. 1 pkt 7 i art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Również w piśmiennictwie tak sformułowane upoważnienie traktowane jest jako upoważnienie do przenoszenia przez radę gminy zarówno swoich zadań, jak i kompetencji (zob. A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska: Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 216; M. Augustyniak, w: B. Dolnicki (red.): Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 583).

Analiza treści § 3 pkt 3 lit. i oraz § 3 pkt 4 lit. f, g, i zaskarżonych uchwał wykazuje, że Rada Miasta Krakowa tymi przepisami określiła zadania poszczególnych dzielnic Krakowa, a nie kompetencje ich organów. Jako zadania dzielnic wskazano wnioskowanie do Rady Miasta, Prezydenta Miasta oraz do miejskich jednostek organizacyjnych w sprawach istotnych dla mieszkańców Dzielnic dotyczących zamierzeń inwestycyjnych na etapie ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy terenu, jako opinii wewnętrznej (§ 3 pkt 3 lit. i

Statutów), opiniowanie na wniosek lub z własnej inicjatywy spraw istotnych dla mieszkańców Dzielnic dotyczących: wniosków o wynajem lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego Gminy na podstawie kompletu materiałów *dostarczonych* przez Urząd Miasta Krakowa w trybie przepisów regulujących najem lokali (§ 3 pkt 4 lit. f Statutów), spraw z zakresu administracji publicznej ilekroć przepisy prawne wymagają opinii ze strony samorządu terytorialnego, koniecznych dla rozstrzygnięcia danej sprawy decyzją administracyjną (§ 3 pkt 4 lit. g Statutów), zamierzeń inwestycyjnych na etapie ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy, jako opinii wewnętrznej (§ 3 pkt 4 lit. i Statutów).

Tak określone zadania mieszczą się w zakresie zadań gminy określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w tym zadań dotyczących ładu przestrzennego, pomocy społecznej, wspierania rodziny, gminnego budownictwa mieszkaniowego. Ponadto wnioskowanie, o jakim mowa w § 3 pkt 3 lit. i i opiniowanie, o jakim mowa w § 3 pkt 4 lit. i Statutów określono jako „opinie wewnętrzne”, co nie daje podstaw do traktowania tego wnioskowania i opiniowania jako formy współdziałania, o jakiej mowa w art. 106 k.p.a., a tym samym wiązania ich z kompetencjami w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Również opiniowanie, o jakim mowa w § 3 pkt 4 lit. f oraz § 3 pkt 4 lit. g Statutów nie ma charakteru kompetencji przypisanych konkretnemu organowi, a stanowi określenie zadań dzielnic, których organy – o ile chodzi o upoważnienie do podejmowania władczych działań w formie aktów administracyjnych w sprawach indywidualnych – będą musiały uzyskać upoważnienie rady na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazane wyżej przepisy nie regulują w żaden sposób kompetencji organów właściwych do rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych z zakresu zagospodarowania przestrzennego lub spraw wynajmu lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego Gminy, a zatem nie mogą być traktowane jako zagrożenie niewłaściwego korzystania z tych kompetencji przez właściwe organy, w tym jako element wpływający na nieterminowość załatwiania spraw. Warto dodatkowo zwrócić uwagę na trafne stanowisko piśmiennictwa, w którym podkreśla się, że ustawodawca „nie określa *expressis verbis* ani zadań, ani kompetencji jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 3). Zakres uprawnień ich organów do podejmowania wiążących rozstrzygnięć jest limitowany przez radę gminy, w przeciwieństwie do prawa zgłaszania wniosków, postulatów i do wyrażania opinii. Prawo to jest niczym nieskrępowane i jawi się jako niezbędne do

prawidłowego funkcjonowania władz gminy (zob. M. Augustyniak, w: B. Dolnicki (red.): Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 573).

W przepisach § 3 pkt 5 lit. a i b Statutów postanowiono, że do zakresu działania dzielnic należy uczestniczenie w komisjach konkursowych wybierających dyrektorów miejskich placówek działających na obszarze Dzielnic zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta oraz uczestniczenie w komisjach odbiorów robót należących do zadań zleczanych i finansowanych przez Miasto, realizowanych na obszarze Dzielnic, ze szczególnym uwzględnieniem zadań realizowanych w ramach środków wydzielonych do dyspozycji Dzielnic. W ocenie Sądu również te przepisy powinny być odczytywane jako zadania stawiane jednostkom pomocniczym, dla których realizacji w konkretnych stanach faktycznych potrzebne będzie dodatkowe umocowanie. W § 3 pkt 5 lit. a Statutów wyraźnie to wyeksponowano stanowiąc, że uczestniczenie w komisjach konkursowych ma następować „zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta”. Przepisy te – nawet gdyby je odczytywać jako źródła kompetencji – również nie zostały uchwalone z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego dla rady gminy, gdyż z całą pewnością nie dotyczą kompetencji organów jednostek pomocniczych do rozstrzygania w sposób władczy spraw administracyjnych i nie modyfikują kompetencji organów właściwych w sprawach konkursów.

Organ nadzoru zakwestionował również zgodność z prawem § 3 pkt 8 Statutów, zgodnie z którym „Za wykonywanie obowiązków kontroli technicznych wynikających z odrębnych przepisów prawa, usuwanie niemożliwych do przewidzenia awarii w dziedzinach, w których mowa w pkt 1 lit a-d odpowiadają jednostki organizacyjne Miasta”.

Z przepisu tego wynika, że w Statutach dzielnic zawarte zostały unormowania odnoszące się do odpowiedzialności jednostek organizacyjnych miasta Krakowa, tj. podmiotów, o jakich mowa m.in. w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Niewątpliwie regulowanie kwestii odpowiedzialności tego rodzaju podmiotów nie mieści się w zakresie upoważnienia do określania „organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej” w statutach jednostek pomocniczych. Statuty jednostek pomocniczych dotyczą zadań tych jednostek i kompetencji ich organów oraz organizacji tych jednostek, w tym – jak stanowi art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym – określają 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. Nie mogą natomiast kształtować statusu prawnego innych podmiotów, takich jak np. jednostki organizacyjne. Również rozpatrywanie treści § 3 pkt 8 Statutów w kontekście § 63 ust. 5 Statutów – na co wskazano w odpowiedzi na skargę – nie zmienia oceny o przekroczeniu przez Radę Miasta Krakowa ustawowego upoważnienia w kształtowaniu treści § 3 pkt 8 Statutów. Z § 63 ust. 5 Statutów wynika bowiem, że „środki finansowe przeznaczone na działania, o których mowa w § 3 pkt 8 nie stanowią środków wydzielonych do dyspozycji dzielnic” i w żaden sposób nie pozwala odczytywać treści § 3 pkt 8 Statutów jako wyłączenia z zakresu zadań dzielnic „obowiązków kontroli technicznych wynikających z odrębnych przepisów prawa, usuwania niemożliwych do przewidzenia awarii w dziedzinach, w których mowa w pkt 1 lit a-d”. Przepisy § 3 pkt 8 Statutów znajdują się w rozdziałach II zatytułowanych „Zakres działania i zadania dzielnicy”, co bez wyraźnej deklaracji prawodawcy lokalnego nie daje podstaw do ich interpretowania jako przepisów wyłączających określone zadania z zakresu działania i zadań dzielnicy. Z treści § 3 pkt 8 Statutów, z których wynika, że za określone działania odpowiadają jednostki organizacyjne Miasta nie wynika wniosek, że działania te określone w rozdziałach „Zakres działania i zadania dzielnicy” nie stanowią zadań tych jednostek pomocniczych.

W konsekwencji, wprowadzone w przedmiotowych uchwałach przepisy § 3 pkt 8 Statutów, bez istnienia w naszym systemie prawnym wyraźnego ustawowego upoważnienia do takiej regulacji, stanowią naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również zasad praworządności i legalności wynikających z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Wprowadzenie w drodze statutów jednostek pomocniczych unormowań dotyczących odpowiedzialności prawnej jednostek organizacyjnych, nieprzewidzianych ustawą, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jest nie do pogodzenia ze standardami demokratycznego państwa prawnego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowe uchwały w zaskarżonym zakresie § 3 pkt 8 Statutów wykraczają poza prawotwórcze kompetencje rady gminy, ustalone przepisami art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, 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 (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SAWr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05,LEX nr 192932).

Mając na uwadze podniesione wyżej argumenty wykazujące brak upoważnienia ustawowego do regulowania w drodze § 3 pkt 8 Statutów odpowiedzialności prawnej jednostek organizacyjnych gminy, uznać należy że przedmiotowe uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r.: Nr XCIX/1495/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, Nr XCIX/1496/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy II Grzegórzki w Krakowie, Nr XCIX/1497/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy III Prądnik Czerwony w Krakowie, Nr XCIX/1498/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie, Nr XCIX/1499/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie, Nr XCIX/1500/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VI Bronowice w Krakowie, Nr XCIX/1501/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyniec w Krakowie, Nr XCIX/1502/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VIII Dębniki w Krakowie, Nr XCIX/1503/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek w Krakowie, Nr XCIX/1504/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie, Nr XCIX/1505/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XI Podgórze Duchackie w Krakowie, Nr XCIX/1506/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie, Nr XCIX/1507/14 w sprawie organizacji i zakresu działania

Dzielnicy XIII Podgórze w Krakowie, Nr XCIX/1508/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie, Nr XCIX/1509/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XV Mistrzejowice w Krakowie, Nr XCIX/1510/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVI Bieńczyce w Krakowie, Nr XCIX/1511/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVII Wzgórza Krzesławickie w Krakowie, Nr XCIX/1512/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVIII Nowa Huta w Krakowie - w tym zakresie istotnie naruszają art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także zasady praworządności i legalności wynikające z art. 2 art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. W związku z tym, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 91 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności przedmiotowych uchwał Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r.: Nr XCIX/1495/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, Nr XCIX/1496/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy II Grzegórzki w Krakowie, Nr XCIX/1497/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy III Prądnik Czerwony w Krakowie, Nr XCIX/1498/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie, Nr XCIX/1499/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie, Nr XCIX/1500/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VI Bronowice w Krakowie, Nr XCIX/1501/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyniec w Krakowie, Nr XCIX/1502/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VIII Dębniki w Krakowie, Nr XCIX/1503/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek w Krakowie, Nr XCIX/1504/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie, Nr XCIX/1505/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XI Podgórze Duchackie w Krakowie, Nr XCIX/1506/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie, Nr XCIX/1507/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIII Podgórze w Krakowie, Nr XCIX/1508/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie, Nr XCIX/1509/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XV Mistrzejowice w Krakowie, Nr

XCIX/1510/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVI Bieńczyce w Krakowie, Nr XCIX/1511/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVII Wzgórza Krzesławickie w Krakowie, Nr XCIX/1512/14 w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVIII Nowa Huta w Krakowie - w zakresie § 3 pkt 8 Statutów poszczególnych dzielnic.

W pozostałym zakresie skargi jako nieuzasadnione podlegały oddaleniu na podstawie art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z przyczyn wyżej wskazanych. Sąd dokonując kontroli zaskarżonych uchwał - nie tylko w kontekście zarzutów podnoszonych w skardze - nie dopatrywał się bowiem w tym zakresie sprzeczności uchwał z prawem.



Ma być w tym właściwe podpisy
Za zgodność
Specjalista
Bernadetta Szczyпка

