



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 listopada 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

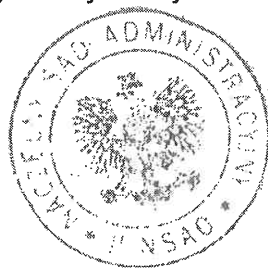
Przewodniczący:	Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
Sędziowie	Sędzia NSA Robert Sawuła Sędzia del. WSA Dorota Pędziwilk-Moskał (spr.)
Protokolant	starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 7 listopada 2017 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Małopolskiego  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie  
z dnia 6 listopada 2015 r. sygn. akt III SA/Kr 1719/14  
w części dotyczącej punktu II wyroku  
w sprawie 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

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Wojewody Małopolskiego na rzecz Gminy Miejskiej Kraków kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Wioletta Pasola*  
Przewodnicząca  
Prezesa sądu

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 6 listopada 2015r. o sygn. akt III SA/Kr 1719/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, po rozpoznaniu 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,

Sygn. akt II OSK 372/16

- 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. stwierdził 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,

Sygn. akt II OSK 372/16

- 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 oddalił.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że skargi zostały złożone przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst 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).

Sąd I instancji wskazał, że 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.

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 stanowią, 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 stanowi, 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 "ustalanie 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 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 zlecanych 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 dzielnicy" 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 Sąd stwierdził, 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 SA/Wr 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 na 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. 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. 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 dopatrzył się bowiem w tym zakresie sprzeczności uchwał z prawem.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku w zakresie punktu II wyroku, tj. w części oddalającej skargi Wojewody Małopolskiego na powyższe uchwały Rady Miasta Krakowa wniósł Wojewoda Małopolski zarzucając na podstawie art. 174 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a.:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. naruszenie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż treść upoważnienia zawartego w tym przepisie dla rady gminy do określenia zakresu działania jednostki

pomocniczej uprawnia do konstruowania kompetencji organów jednostek pomocniczych w sposób dowolny, nie uwzględniający innych przepisów obowiązującego porządku prawnego, co stanowi podstawę skargi kasacyjnej z mocy przepisu art. 174 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;

2) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. naruszenie przepisów art. 53 ust. 4 i art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji uznanie, iż organom jednostki pomocniczej przysługuje uprawnienie do wydawania opinii w sprawach z zakresu ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i w sprawach z zakresu warunków zabudowy terenu, co stanowi podstawę skargi kasacyjnej z mocy przepisu art. 174 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;

3) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. naruszenie przepisu art. 36a ust. 6 w związku z art. 5c pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.) poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji uznanie, iż organ wykonawczy gminy powołując komisję konkursową na dyrektora szkoły do składu komisji winien każdorazowo powołać przedstawiciela jednostki pomocniczej, co stanowi podstawę skargi kasacyjnej z mocy przepisu art. 174 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;

4) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj. naruszenie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez przyjęcie przez Sąd I instancji, iż pomimo sprzeczności uchwał z obowiązującym porządkiem prawnym w zakresie wskazanym w skargach Wojewody Małopolskiego uchwały te są zgodne z przepisami prawa, co skutkowało oddaleniem skarg w znaczącej ich części, podczas gdy skargi winny były zostać w całości uwzględnione, skutkiem czego winna zostać stwierdzona nieważność § 3 pkt 3 lit. i), § 3 pkt 4 lit. f), g), i) oraz § 3 pkt 5 lit. a) i b) poszczególnych uchwał, co stanowi podstawę skargi kasacyjnej z mocy przepisu art. 174 pkt 2 p.p.s.a.;

5) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj. naruszenie przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez brak dostatecznego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w szczególności w zakresie powodów, jakimi kierował się Sąd I instancji uznając, iż kwestionowane przez Wojewodę Małopolskiego zapisy uchwał dotyczą wyłącznie przekazania zadań, a nie dotyczą przekazania kompetencji, co stanowi podstawę skargi kasacyjnej z mocy przepisu art. 174 pkt 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wskazując na powyższe podstawy zaskarżenia skarżący kasacyjnie wniósł o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w zaskarżonej części, tj. w zakresie punktu II wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie, ewentualnie o uchylenie wyroku i rozpoznanie skarg poprzez ich uwzględnienie także w części oddalonej wyrokiem Sądu I instancji;
- zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego zgodnie z właściwymi normami.

Skarżący nie zamieścił w niniejszej skardze kasacyjnej wniosku o jej rozpoznanie na rozprawie ani oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy wskazując, iż stosownie do treści art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 658), która weszła w życie w dniu 15 sierpnia 2015 r., do niniejszego postępowania przepis art. 176 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się w brzmieniu sprzed przywołanej wyżej zmiany.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor wskazał, że Rada Miasta Krakowa w dniu 12 marca 2014 r. podjęła uchwały od Nr XCIX/1495/14 do Nr XCIX/1512/14 w sprawie organizacji i zakresu działania poszczególnych osiemnastu dzielnic administracyjnych miasta (statuty poszczególnych dzielnic). Przedmiotowe uchwały zostały zaskarżone w dniu 3 września 2014 r. przez organ nadzoru - Wojewodę Małopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, ponieważ zdaniem skarżącego w sposób rażąco naruszają one obowiązujący w dacie ich podejmowania porządek prawny, a to wskutek przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego do podjęcia tego rodzaju uchwał. Wojewoda Małopolski wniósł o stwierdzenie nieważności każdej z 18 uchwał dotyczących organizacji i zakresu działania każdej z 18 dzielnic Miasta Krakowa w części, tj. odpowiednio w zakresie § 3 pkt 3 lit. i), § 3 pkt 4 lit. f), g), i), § 3 pkt 5 lit. a), b) oraz § 3 pkt 8 każdego ze statutów poszczególnych dzielnic.

W odpowiedzi na skargę Miasto Kraków podniosło, iż zakwestionowane uchwały odpowiadają prawu i wniósł o oddalenie skarg.

Po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 listopada 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wydał wyrok stwierdzający nieważność w części uchwał od Nr XCIX/1495/14 do Nr XCIX/1512/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2015 r., tj. w zakresie § 3 pkt 8 każdego ze statutów poszczególnych dzielnic. W pozostałym zakresie Sąd skargi oddalił.

Wobec powyższego, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1719/14, w zakresie punktu II wyroku, tj. w zakresie, w jakim Sąd oddalił skargi Wojewody Małopolskiego na uchwały Rady Miasta Krakowa ustalające statuty poszczególnych dzielnic Miasta Krakowa, skarżący kasacyjnie podniósł, że stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie zawarte w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku stanowiące podstawę do oddalenia w części skarg Wojewody Małopolskiego nie znajduje uzasadnienia na gruncie analizowanego aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy w przedmiocie uchwalenia statutu jednostki pomocniczej gminy.

Autor skargi kasacyjnej nie podzielił stanowiska reprezentowanego w kwestionowanym wyroku, zgodnie z którym w przedmiotowej sprawie zachodziły przesłanki do oddalenia w części skargi Wojewody Małopolskiego na uchwały w sprawie organizacji i zakresu działania poszczególnych dzielnic Miasta Krakowa. Jak wynika z uzasadnienia kwestionowanego przez Wojewodę Małopolskiego wyroku, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił w części skargi Wojewody Małopolskiego na uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania poszczególnych dzielnic Miasta Krakowa ze względu na przyjęcie, iż kwestionowane w skargach zapisy poszczególnych statutów poszczególnych dzielnic Krakowa stanowią w istocie wyłącznie zadania każdej z jednostek pomocniczych Miasta Krakowa, nie stanowią zaś w ocenie Sądu I instancji o kompetencjach organów dzielnic. Zdaniem Sądu I instancji, zapisy te nie mają charakteru kompetencji przyznanych poszczególnym organom dzielnic, a jedynie stanowią zakres zadań dzielnic i nie mogą być traktowane jako ewentualne zagrożenie niewłaściwego korzystania przez organy dzielnic z potencjalnie przyznanych tym organom w przyszłości kompetencji w oparciu o art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Skarżący kasacyjnie wskazał, że w uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, iż uprawnioną jest taka wykładnia przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą pod pojęciem zakresu działania jednostki pomocniczej rozumieć należy także i to, iż ustawodawca upoważnił organ stanowiący gminy do określania zadań jednostki pomocniczej gminy i kompetencji jej organów. Skoro zatem upoważnienie zawarte w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza także - jak twierdzi Sąd - upoważnienie do przekazania kompetencji, to nie znajduje uzasadnienia w ocenie skarżącego wywód dokonany przez Sąd I instancji, jakoby w niniejszej sprawie Rada Miasta Krakowa określiła wyłącznie działania dzielnic, bez jednoczesnego określenia ich kompetencji przy realizacji tych poszczególnych zadań. Skarżący kasacyjnie podkreślił,

iż w jego ocenie, w przedmiotowej sprawie doszło do przekazania nie tylko zadań rozumianych jako obowiązek, ale także kompetencji odczytywanych jako upoważnienie i jednocześnie obowiązek skorzystania z tego upoważnienia.

Skarżący kasacyjnie nie zakwestionował twierdzenia Sądu, iż art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie do przekazania także kompetencji, niemniej jednak nie zgadza się z wynikającym z tego twierdzenia na gruncie analizowanej sprawy dalszym wnioskiem, jakoby w upoważnieniu zawartym w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieściło się także upoważnienie do kreowania dodatkowych norm kompetencyjnych o charakterze proceduralnym, przyznających organom jednostek pomocniczych gminy (samym jednostkom pomocniczym) uprawnienia nie znane obowiązującemu porządkowi prawnemu, a wręcz ten porządek prawny modyfikujące. Taki bowiem wniosek wynika z twierdzeń zawartych w uzasadnieniu wyroku Sądu I instancji na gruncie analizowanego stanu faktycznego - skoro w uchwałach dzielnice upoważnione zostały do wykonywania czynności określonych w kwestionowanych w skargach zapisach uchwał, a które to zapisy bezsprzecznie wskazują na dodatkowe kompetencje jednostek pomocniczych w określonych w tych zapisach przypadkach, to ewidentnie w ocenie Sądu I instancji przepis stanowiący podstawę dla rady gminy do określenia zakresu działania jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) zawiera w sobie upoważnienie do kreowania także i tego rodzaju norm.

Skarżący kasacyjnie nie zgodził się z oceną Sądu, iż w ramach upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym możliwe jest określenie zakresu działania jednostki pomocniczej w taki sposób, iż rada gminy może przyznawać dzielnicom kompetencje w sposób całkowicie dowolny, w oderwaniu od obowiązujących przepisów prawa.

Skarżący kasacyjnie podkreślił, że Sąd I instancji zajmuje stanowisko, iż opinie, o których mowa w kwestionowanych zapisach uchwał, nie stanowią formy współdziałania, o jakiej mowa w art. 106 K.p.a., co z kolei oznacza brak podstaw do wiązania ich z kompetencjami w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Zdaniem autora skargi kasacyjnej, taki sposób sformułowania tych zapisów jak w uchwałach winien być odczytywany jako obowiązek organu prowadzącego postępowanie administracyjne w danej sprawie do wystąpienia o tę opinię. Opinia ta nie będzie wiązać organu prowadzącego postępowanie, niemniej jednak organ będzie musiał o tę opinię do organów jednostki pomocniczej gminy wystąpić.

W ocenie skarżącego, z mocy przywołanych zapisów uchwały, przyznano w



istocie. Dzielnicom prawo dostępu do akt spraw administracyjnych celem wypowiedzenia się o ich stanowisku w formie opinii wewnętrznej nie znanej obowiązującym przepisom prawa.

Analogiczny zarzut, jak opisany powyżej, autor skargi kasacyjnej podniósł względem tych zapisów uchwał, które przewidują prawo uczestniczenia przedstawicieli Dzielnicy w komisjach konkursowych (§ 3 pkt 5 lit. a uchwał) oraz w komisjach odbioru robót (§ 3 pkt 5 lit b uchwał).

Skarżący kasacyjnie podniósł, iż wbrew pogładowi zawartemu w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku, zapisy te stoją w sprzeczności z 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 Krakowa. Nadto stanowią ingerencję w zapisy ustawowe wszystkich tych przepisów, które nie przewidują obowiązku utworzenia komisji konkursowej celem wyłonienia kierownika jednostki organizacyjnej. Zarzut ten należy, zdaniem skarżącego kasacyjnie, odnieść 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.

Autor skargi kasacyjnej nie zgodził się z poglądem reprezentowanym przez Sąd I instancji, iż zapisy te dotyczą wyłącznie zadań przekazanych jednostkom pomocniczym. W ocenie strony skarżącej zostały one podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem w ocenie skarżącego kreują one po stronie jednostek pomocniczych obowiązki uczestniczenia w takich komisjach. W odniesieniu do dyrektorów miejskich placówek działających na obszarze Dzielnicy wskazał, iż zazwyczaj będą to dyrektorzy szkół i przedszkoli oraz dyrektorzy różnego rodzaju instytucji kultury. Przepisy obowiązującego porządku prawnego, w ocenie skarżącego, w sposób wyczerpujący normują zagadnienie powoływania osób na te stanowiska, a zatem ujmowanie w statucie jednostki pomocniczej, iż do zadań dzielnic (jej przedstawicieli) należy uczestniczenie w tych komisjach, odczytywać należy jako obowiązek organu powołującego daną komisję do zapewnienia udziału w jej pracach także przedstawiciela dzielnicy.

W tym kontekście kwestionowane zapisy uchwał naruszają, zdaniem autora skargi kasacyjnej, także przepisy prawa materialnego, w szczególności przepis art. 36a w związku z art. 5c pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Sąd I instancji w tym zakresie kwestionowanym wyrokiem naruszył ten przepis poprzez jego niezastosowanie do

oceny legalności tych postanowień uchwał. W ocenie skarżącego kasacyjnie, najczęściej zapis uprawniający dzielnice do uczestniczenia w komisjach konkursowych na dyrektorów miejskich placówek mających siedzibę na terenie dzielnicy odnosić się będzie z przyczyn oczywistych przede wszystkim do dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych działających na terenie dzielnicy. Ustawa o systemie oświaty wskazuje na kompetencje organu wykonawczego gminy do powołania komisji konkursowej na dyrektora szkoły oraz wskazuje, jaki winien być skład tej komisji. Natomiast w ocenie skarżącego zapis w uchwałach stanowiący, iż dzielnice mają prawo uczestniczenia w tych komisjach konkursowych, odczytywać należy jako potencjalne wejście w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie ustalania składu takiej komisji poprzez zobligowanie organu wykonawczego do każdorazowego powoływania w skład takiej komisji także przedstawiciela dzielnicy. Oczywiście, skarżący nie kwestionuje samej dopuszczalności powołania przedstawiciela dzielnicy w skład komisji konkursowej na dyrektora szkoły jako przedstawiciela organu, niemniej jednak powołanie to powinno wynikać wyłącznie z decyzji organu powołującego komisję, nie zaś być zdeterminowane postanowieniami statutów dzielnic obligującymi dzielnicę do desygnowania swoich przedstawicieli do tychże komisji konkursowych.

Reasumując, skarżący kasacyjnie podniósł, iż w jego ocenie Sąd I instancji wydając wyrok oddalający w części skargi Wojewody Małopolskiego na uchwały Rady Miasta Krakowa w przedmiocie organizacji i zakresu działania dzielnic Miasta Krakowa naruszył przepisy postępowania, tj. art. 147 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze i 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które to uchybienie w ocenie skarżącego miało istotny wpływ na wynik sprawy. Zdaniem skarżącego kasacyjnie, Sąd I instancji winien stwierdzić nieważność wszystkich wskazywanych w skargach zapisów kwestionowanych uchwał, ze względu na podjęcia tych zapisów z przekroczeniem upoważnienia ustawowego polegającym w istocie na wykreowaniu dodatkowych norm o charakterze proceduralnym, przyznającym kompetencje jednostkom pomocniczym nie wynikające z obowiązującego porządku prawnego.

Niezależnie od powyższego, skarżący kasacyjnie podkreślił, iż uzasadnienie wyroku Sądu I instancji w odniesieniu do dostatecznego wyjaśnienia podstaw prawnych wydanego rozstrzygnięcia w zakresie oddalenia w części skarg, w szczególności wyjaśnienia powodów, dla których Sąd uznał, iż w niniejszej sprawie doszło jedynie do przekazania zadań, a nie kompetencji, jest lakoniczne i niewystarczające dla przyjęcia argumentacji Sądu. W ocenie strony skarżącej kasacyjnie, Sąd I instancji wydając kwestionowany wyrok w tym zakresie naruszył także przepisy postępowania poprzez

brak wystarczającego uzasadnienia prawnego w zakresie wyjaśnienia prawnej argumentacji leżącej u podstaw wydanego rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona przeciwna wniosła o jej oddalenie w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1369), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania.

W sprawie niniejszej nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej. Związanie granicami skargi oznacza związaną podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa (tak Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opub. w ONSAIWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż jest pozbawiona usprawiedliwionych podstaw.

Przystępując do merytorycznej oceny zarzutów skargi kasacyjnej, podkreślić na wstępie należy, że skarga kasacyjna oparta została na obydwu podstawach, tj. zarówno na zarzucie naruszenia przepisów postępowania (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.) jak i na zarzucie naruszenia prawa materialnego (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.).

W sytuacji, kiedy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu

podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113).

W niniejszej sprawie zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania są jednak ściśle związane z zarzutami naruszenia prawa materialnego i skupiają się na wykazaniu naruszenia przez Sąd I instancji art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez brak dostatecznego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w szczególności w zakresie powodów, jakimi kierował się Sąd I instancji uznając, iż kwestionowane przez Wojewodę Małopolskiego zapisy uchwał dotyczą wyłącznie przekazania zadań, a nie dotyczą przekazania kompetencji oraz nieuprawnionego oddalenia skarg w znaczącej ich części, podczas gdy skargi winny były zostać w całości uwzględnione, skutkiem czego winna zostać stwierdzona nieważność § 3 pkt 3 lit. i), § 3 pkt 4 lit. f), g), i) oraz § 3 pkt 5 lit. a) i b) poszczególnych uchwał.

Z tej przyczyny w pierwszej kolejności należało odnieść się do istoty problemu, jakim w niniejszej sprawie było ustalenie, czy prawidłowe jest stanowisko Sądu I instancji, że analiza treści § 3 pkt 3 lit. i oraz § 3 pkt 4 lit. f, g, i zaskarżonych uchwał wykazuje, iż Rada Miasta Krakowa tymi przepisami określiła zadania poszczególnych dzielnic Krakowa, a nie kompetencje ich organów.

Jedynie dla porządku należy wskazać, że wszystkie zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy zaskarżonych uchwał zostały zamieszone w ich Rozdziałach II określających „Zakres działania i zadania dzielnicy”. 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).

Z kolei 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 zlecanych i finansowanych przez Miasto, realizowanych na obszarze Dzielnic, ze szczególnym uwzględnieniem zadań realizowanych w ramach środków wydzielonych do dyspozycji Dzielnic.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego słuszne jest stanowisko Sądu I instancji, że tak określone zadania dzielnic mieszczą się w upoważnieniu ustawowym dla rady gminy do ustalenia zakresu działania jednostek pomocniczych oraz ich zadań.

Na wstępie wskazać należy, że 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 (tekst jedn.: 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 tej ustawy stanowi, że „zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy”.

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”.

Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W myśl 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.

Zakres samodzielności gminy w odniesieniu do jednostek pomocniczych, w tym zakres samodzielności organizacyjnej, jest zatem szeroki. Nie oznacza to jednak, że

samodzielność ta nie doznaje ograniczeń wynikających z ustaw. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Z mocy zaś art. 6 ust. 1 tej Karty, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.

Podkreślenia wymaga, że w § 72a Statutu Miasta Krakowa Rada 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 wskazanych uregulowań było określenie przez Radę Miasta Krakowa w przedmiotowych uchwałach zakresu działania i zadań Dzielnic.

W doktrynie podkreśla się, że jednostka pomocnicza stanowi wyraz dekoncentracji zadań publicznych przekazanych przez gminę.

W sprawie niniejszej, Sąd I instancji trafnie wskazał, że pojęcie „zadania dzielnicy” należy materialnie odnosić do zadań gminy, z tym że określenie tych zadań rozumiane jako ich zakreślenie jako właściwych do realizowania przez dzielnicę - w ramach zadań gminy – należy z woli ustawodawcy do rady gminy. Tak więc zadania te wynikają z ustawowych norm zadaniowych.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji zgodnie z którym, określone w zaskarżonych uchwałach 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. Z kolei wnioskowanie, o jakim mowa w § 3 pkt 3 lit. i opiniowanie, o jakim mowa w § 3 pkt 4 lit. i Statutów określone jako „opinie wewnętrzne”, nie daje podstaw do stwierdzenia, że owo wnioskowanie i opiniowanie ma mieć formę współdziałania, o jakiej mowa w art. 106 K.p.a., a w związku z tym powiązania ich z kompetencjami w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego słusznie również Sąd I instancji zauważa, że 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 zakreślenie

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.

W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane przepisy nie regulują kompetencji organów właściwych do rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych z zakresu zagospodarowania przestrzennego lub spraw wynajmu lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego Gminy.

Należy podkreślić, na co słusznie zwrócił uwagę Sąd I instancji, że prawo zgłaszania przez organy jednostek pomocniczych wniosków, postulatów i wyrażania opinii jest niczym nieskrępowane. Wyposażenie dzielnic w możliwość opiniowania i wnioskowania w sprawach określonych w ww. przepisach ma na celu zapewnienie mieszkańcom dzielnicy możliwości wypowiedzenia się w kwestiach istotnych dla społeczności lokalnej. Zauważyć również trzeba, że uchwały podejmowane przez rady dzielnic będące opiniami i wnioskami nie mają charakteru wiążącego dla podmiotów, do których są kierowane.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji prawidłowo uznał, że również przepisy § 3 pkt 5 lit. a i b Statutów należy odczytywać jako zadania stawiane jednostkom pomocniczym, dla których realizacji w konkretnych stanach faktycznych potrzebne będzie dodatkowe umocowanie. W § 3 pkt 5 lit. a Statutów jednoznacznie wskazano, że uczestniczenie w komisjach konkursowych ma następować „zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta”. To zaś oznacza, że przepisy te nie dotyczą kompetencji organów jednostek pomocniczych do rozstrzygania w sposób władczy spraw administracyjnych i nie modyfikują kompetencji organów właściwych w sprawach konkursów.

W tych okolicznościach nieuzasadnione jest stanowisko autora skargi kasacyjnej zarzucającego naruszenie wskazanych w pkt 1 -3 petitum skargi kasacyjnej przepisów prawa materialnego. Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej Sąd I instancji nie naruszył przepisów art. 53 ust. 4 i art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), gdyż nie było podstaw do ich zastosowania. Sąd I instancji nie naruszył również przepisu art. 36a ust. 6 w związku z art. 5c pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.), gdyż w § 3 pkt 5 lit. a Statutów wyraźnie wskazano, że uczestniczenie w komisjach konkursowych

ma następować „zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta”. Przepis ten nie narusza więc kompetencji organu prowadzącego.

Nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.

Należy podkreślić, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwałę NSA z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, LEX nr 552012; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2009 r., II FSK 568/08, LEX nr 513044). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Ponadto uchybienie to musi uniemożliwiać kontrolę kasacyjną zaskarżonego wyroku. Za pomocą zarzutu naruszenia powyższego przepisu nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej.

Wbrew zarzutom autora skargi kasacyjnej, uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie.

Sąd I instancji wyjaśnił podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz rozpoznał sprawę sądownoadministracyjną zgodnie z jego kompetencjami. Z uzasadnienia wyroku wynika, dlaczego Sąd I instancji nie dopatrywał się sprzeczności uchwał z prawem, a zatem zaskarżony wyrok poddaje się kontroli sądownoadministracyjnej.

Należy również podkreślić, że podnoszone w ramach podstawy kasacyjnej wskazanej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie tego przepisu przez sąd tylko wówczas może zostać uwzględnione przez Naczelny Sąd Administracyjny, jeśli zawarta w uzasadnieniu relacja jest niepełna, niejasna, niespójna lub zawierająca innego rodzaju wadę, która nie pozwala na dokonanie kontroli kasacyjnej (por. wyroki NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., I FSK 1696/11; z dnia 16 sierpnia 2012 r., II GSK 285/12; z dnia 19 grudnia 2013 r., II GSK 2321/13).

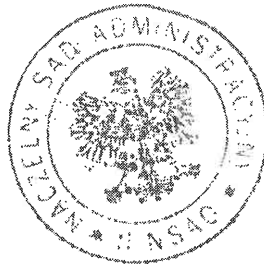
W tym stanie rzeczy, na uznanie nie zasługuje także zarzut naruszenia przepisu art. 147 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.



Sygn. akt II OSK 372/16

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale własnoręcznie podpisany  
Za zgodność z oryginałem

*Włodzisław Kasoła*  
Starszy inspektor sądowny

