

II SA/Po 15/10 - Wyrok

Data orzeczenia	2010-04-28
Data wpływu	2010-01-12
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
Sędziowie	Elwira Brychcy /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6260 Statut 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Oddalono skargę

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Danuta Rzyminiak-Owczarczak Sędziowie Sędzia NSA Jolanta Szaniecka Sędzia WSA Elwira Brychcy (spr.) Protokolant st. sekr. sąd. Ewa Wąsik po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2010 r. sprawy ze skargi Gminy Kępno na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 listopada 2009 r. Nr KN.Ka.I-5.0911-73/2009 w przedmiocie zmiany w statucie osiedla oddała skargę. /-/ E. Brychcy /-/D. Rzyminiak-Owczarczak /-/ J. Szaniecka

Uzasadnienie

Wojewoda Wielkopolski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 listopada 2009 r. powołując się na art. 91 ust.1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 nr 142 poz.1591) orzekł o nieważności Uchwały nr XLIII/276/2009 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 29 września 2009 r. w sprawie zmian w statucie Osiedla Hanulin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego podano, że Uchwała rady Miejskiej w Kępnie została doręczona w dniu 7 października 2009 r. Powyższa Uchwała dokonała zmiany statutu Osiedla Hanulin polegającej na wprowadzeniu do przedmiotowego statutu zapisów dotyczących funduszu osiedlowego. Zgodnie zaś z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Wskazano, że przedmiotowa Uchwała dotyczy zmian w statucie osiedla, a nie sołectwa. W tym przypadku nie znajduje zastosowania ustawa z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz .U. z 2009 r nr 52 poz.420), która przewiduje wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących wyłącznie fundusz sołecki.

W ocenie organu nadzoru nie ma żadnych podstaw prawnych do tego aby Rada Miejska w Kępnie wyodrębniła w budżecie gminy środki stanowiące fundusz osiedlowy. Do utworzenia funduszu osiedlowego nie uprawnia ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o funduszu sołeckim. Powyższe przesłanki sprawiły, że Wojewoda Wielkopolski uznał, że dokonana zmiana w statucie osiedla Hanulin stanowi naruszenie prawa i stwierdził nieważność powyższej uchwały.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu przez Gminę Kępno z wnioskiem o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości i obciążenie Wojewody kosztami postępowania.

Skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie :

1. art. 35 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym przez błędna jego wykładnię wskutek uznania, że Rada Miejska w Kępnie w zakwestionowanej uchwale nie mogła wprowadzić zapisów dotyczących funduszu osiedlowego.

2. art. 51 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 184 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249 poz. 2104) przez przyjęcie iż brak jest podstaw prawnych do tego aby jednostki pomocnicze osiedla mogły mieć wyodrębnione środki finansowe wydatkowane w ramach budżetu gminy.

3. art. 91 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała jest nieważna ze względu na istotne naruszenie przepisów prawa.

W ocenie skarżącej stanowisko organu nadzoru zawarte w bardzo lakonicznym uzasadnieniu jest błędne, że zaskarżona uchwała nie narusza prawa.

W uzasadnieniu skargi podano, że skarżąca przyznaje na co wskazał Wojewoda iż do zakwestionowanej uchwały nie mogą mieć zastosowania przepisy ustawy z 20.02.2009 r. o funduszu sołectkim, ale podkreślono iż Rada Miejska w Kępnie podejmując uchwałę nie wskazała wcale jako podstawy prawnej przepisów w/w ustawy. Nie można zdaniem skarżącej wywodzić, że zaskarżona uchwała naruszyła przepisy ustawy, który nie jest wskazaną podstawą prawną do jej wydania. Wyrażona pogląd, że brak przeciwwskazań prawnych aby zagadnienia związane z gospodarką finansową jednostek pomocniczych - osiedli, w tym wyodrębnienia wydatków w ramach budżetu gminy i tworzenia funduszy były w statutach osiedli podobnie unormowane na takich zasadach jak zostało to przewidziane dla sołectw.

Dalej w skardze wskazano, iż bezzasadny jest zarzut organu nadzoru, że brak podstawy prawnej aby Rada Miejska mogła wyodrębnić w budżecie gminy środki (wydatki) dla jednostki pomocniczej - osiedla Hanulin na nazwany w kwestionowanej uchwale tzw. fundusz osiedlowy. Podano pomyłkowo, że z treści art. 53 ust.3, cytując w istocie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 184 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wynikają wprost uprawnienia jednostek pomocniczych, a zatem i osiedli do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Wielkopolski wniósł o jej oddalenie i podtrzymał dotychczasową argumentację. Podkreślono, że organ nadzoru nie kwestionuje uprawnień Gminy i jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach wyodrębnionego budżetu. Jednakże nie ma podstaw prawnych ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani też w ustawie z 20.02.2009 r. o funduszu sołectkim do utworzenia tzw. funduszu osiedlowego. Wskazano, że kwestionowana uchwała nie zawiera w swej podstawie prawnej odwołania do ustawy o funduszu sołectkim jednakże w treści § § 29c, 29d, 29e, 29f, cytuje dosłownie sformułowania art. 1 do 4 powołanej ustawy, zamieniając jedynie wyrażenie "sołectwo" na "Osiedle"

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję, postanowienie lub inny akt administracyjny wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania kwestionowanego aktu. Sąd orzekając w sprawie, nie kieruje się zasadami słuszności, czy też celowości i nie ocenia kwestionowanego w skardze rozstrzygnięcia z punktu widzenia zasad współżycia społecznego. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami

i wnioskami skargi, powołaną podstawą prawną, bądź poprawnością przytoczonej w skardze argumentacji (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2002/153/1270 ze zm., dalej - p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego w przypadku, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest legalność samego aktu nadzoru, co oznacza, iż konieczne jest zbadanie, czy akt ten biorąc pod uwagę jego treść, z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym.

Zawarcie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest obowiązkiem organu nadzoru, wynikającym z art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który waży w istocie o możliwości jego akceptacji przez sąd administracyjny. Przesłanki działania organu nadzoru muszą zostać wyrażone wprost i nie mogą być przedmiotem domysłów lub domniemań. Dodać jeszcze przy tym należy, iż w razie gdy organ nadzoru decyduje się na stwierdzenie nieważności poddanej jego kontroli uchwały organu gminy w całości, to uzasadnienie wydawanego rozstrzygnięcia nadzorczego przekonywać musi o sprzeczności z prawem w istotnym zakresie wszystkich postanowień zawartych w uchwale (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 995/05, LEX nr 190588).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody jest trafne, a uzasadnienie tegoż rozstrzygnięcia jest wystarczająco jasne i pełne.

Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kompetencje nadzorcze wojewody są określone w przepisach ustaw ustrojowych: w przypadku gminy - w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej u.s.g.

W myśl przepisu art. 87 tej ustawy organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawą.

Nadzór nad wykonywaniem zadań gminy jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem. Oznacza to, że tylko sprzeczność z prawem może prowadzić do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał lub zarządzeń organów gminy. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody musi wskazywać konkretny przepis naruszony uchwałą organu gminy, a naruszenie prawa nie może być wyprowadzane w drodze analogii czy też oceny racjonalności rozwiązań prawnych (por. w tym zakresie wyrok WSA z 14 stycznia 2004 r., III SA/Łd 1518/03, ONSA i WSA 2004/1/21).

Przedmiotem niniejszego postępowania sądowoadministracyjnego jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego, które uznało, że Uchwała nr XLIII.276/2009 Rady Gminy Kępno jest nieważna z uwagi na istotne naruszenie prawa. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego owe istotne naruszenie prawa polega na tym, że brak podstawy prawnej do tego aby Rada Miejska w Kępnie wyodrębniła w budżecie gminy środki stanowiące fundusz osiedlowy. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest prawidłowe ponieważ do utworzenia funduszu osiedlowego nie uprawnia ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o funduszu sołeckim.

Wskazany jako podstawa prawna zakwestionowanej uchwały art. 35 ust.1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym stanowi - organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Powyższy przepis nie może być samodzielną podstawą prawną do dokonania zmian w

statucie osiedla Hanulin w sposób jaki chciałyby Rada Miejska w Kępnie. W tym miejscu należy doprecyzować, że kwestionowana przez wojewodę Uchwała dotyczy zmian w statucie Osiedla Hanulin. Aktualnie obowiązujący statut tegoż Osiedla stanowi załącznik do Uchwały nr XXII/142/2008 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 13.03.2008 r. w sprawie ustalenia statutu Osiedla Hanulin. Art. 51 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy, zwanego dalej budżetem. Ust. 3 stanowi, Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Nie ma racji skarżący zarzucając, że rozstrzygnięcie nadzorcze narusza przepis art. 51 ust. 3 (błędnie w skardze skazany jako art. 53 ust.3). W tym miejscu sąd wskazuje na dominujący pogląd, że gmina w zakresie gospodarki finansowej może czynić tylko to na co zezwalają przepisy prawne. Vide. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją Pawła Chmielnickiego, wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007 wydanie 3 str. 478 i wskazana tam literatura. W wyroku z dnia 16.03.1999 r. (K.35/98) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że samodzielność finansowa to prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej: pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi - w granicach określonych przez ustawy - do realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielność finansowa gminy nie ma zatem charakteru absolutnego. Jej ograniczenie w drodze ustawy może być uzasadnione przez inne cele i wartości chronione przez Konstytucję. Granice samodzielności wydatkowej gmin wyznaczone są przez ustawy. Słuszne jest stanowisko organu nadzoru, że nie ma żadnego przepisu prawa, który dawał by podstawę prawną do tworzenia tzw. "funduszu osiedlowego". W szczególności nie jest takim przepisem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie ma też żadnej podstawy prawnej odsyłającej do zastosowania wskazywanego przez skarżącą w skardze przepisu art. 184 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wskazany przepis art. 184 ust. 4 ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 nr 249 poz. 2104) w brzmieniu który obowiązywał w dacie rozstrzygnięcia nadzorczego (ponieważ od 1.01.2010 r. przepis ten utracił moc) stanowił. - Uchwała budżetowa gminy może również określać 1. wydatki jednostek pomocniczych gminy 2. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Z literalnego brzmienia tegoż przepisu wynika jednoznacznie, że reguluje on zakres spraw podejmowanych w Uchwale budżetowej gminy. Tymczasem w przedmiotowej sprawie została podjęta Uchwała w przedmiocie zmian w statucie osiedla Hanulin .

W ocenie Sądu trafnie organ nadzorczy wskazał w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia na art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla inne. Kwestionowana Uchwała dotyczy zmian w statucie Osiedla, a nie sołectwa. Wprawdzie w podstawie kwestionowanej uchwały nie powołano się na ustawę z 20.02.2009 r. o funduszu sołeckim to w istocie w kwestionowanej uchwale dosłownie zacytowano sformułowania art.1 do 4 tejsze ustawy i zupełnie bezpodstawnie zapisano o zwoływaniu Zebrania Wiejskiego, lub dobrowolnych wpłatach na rzecz Sołectwa. W ocenie Sądu powyższych zapisów Uchwały w żadnej mierze nie można uznać za nic nie znaczących pomyłek redakcyjnych. Nie jest to przypadek o którym mowa w art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z którym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia ,ograniczając się do wskazania iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Nie ma racji skarżąca twierdząc, że jest uprawniona do zastosowania rozwiązań przewidzianych dla gospodarowania funduszem sołeckim do gospodarowania funduszem Osiedla. Takiego uprawnienia nie daje żaden przepis prawa, a jak wyżej sąd argumentował dysponowanie funduszami gminnymi może odbywać się w granicach określonych przez ustawy.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90 .

Dokonując oceny legalności aktu nadzoru Sąd doszedł do przekonania, że powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze musi pozostać w obrocie prawnym ponieważ w sposób prawidłowy, zgodny z obowiązującymi przepisami wyjaśnia na czym polega niezgodność z prawem kwestionowanej uchwały.

Reasumując zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze odpowiada prawu wobec czego Sąd na zasadzie art. 151 ustawy z 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł o oddaleniu skargi.

/-/ J.Szaniecka /-/ D.Rzyminiak-Owczarczak /-/ E.Brychcy

MK