



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 28 września 2016 r.

LEX-I.4131.175.2016

***Rada m.st. Warszawy
pl. Defilad 1
00 – 901 Warszawa***

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446)

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ś ć

uchwały Nr XXXIII/815/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie zmiany statutu jednostki budżetowej m.st. Warszawy pod nazwą Zarząd Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2016 r. Rada miasta stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXIII/815/2016 w sprawie zmiany statutu jednostki budżetowej m.st. Warszawy pod nazwą Zarząd Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy. We wskazanej uchwale zmieniono statut powołanej wyżej jednostki poprzez nadanie mu w załączniku nowej treści. Do momentu podjęcia przedmiotowej uchwały treść statutu jednostki wynikała z załącznika do uchwały Nr XLIII/1349/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie zmiany nazwy i statutu jednostki budżetowej m.st. Warszawy pod nazwą Zarząd Portu Praskiego i Terenów Publicznych Dzielnicy Praga Północ w Gminie Warszawa-Centrum (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 9281).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu dnia 1 września 2016 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 – zwana dalej u.s.g”) w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm. – zwana dalej „u.f.p”). Z przywołanego w podstawie uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h) u.s.g. wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Zarząd Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy stanowi

taką gminną jednostkę organizacyjną, gdyż powołano ją w celu wykonywania zadań gminy (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Ze wskazanego zaś w podstawie uchwały drugiego przepisu wynika, że gminną jednostkę budżetową, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, a także, że organy te tworząc jednostkę budżetową, nadają jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określają mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Stwierdzić zatem należy, iż Zarząd Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy stanowi jednostkę budżetową w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.f.p. tj. jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych nieposiadającą osobowości prawnej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Z ustalonego w sprawie stanu faktycznego wynika, że jednostka budżetowa została utworzona na podstawie uchwały Nr 287/XXVII/95 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 21 grudnia 1995r. w sprawie powołania jednostki budżetowej pn. Zarząd Portu Praskiego i Terenów Publicznych Dzielnicy Praga Północ w Gminie Warszawa-Centrum. Następnie na mocy uchwały Nr XLIII/1349/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 27 listopada 2008 r. zmieniono nazwę jednostki na „Zarząd Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy” oraz zmieniono jej statut zgodnie z brzmieniem stanowiącym załącznik do ww uchwały. Przedmiotową uchwałą Nr XXXIII/815/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 sierpnia 2016 r. dokonywano jedynie ponownej zmiany owego statutu.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że kwestionowana uchwała istotnie narusza art. 11 ust. 2 u.f.p. Przepis ten wskazuje, że jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Statut zatem stanowi podstawę dla działania gminnej jednostki budżetowej i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w powołanym przepisie. Ustawodawca wskazał przy tym jedynie niezbędne minimum, które winno być uregulowane w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak w każdym przypadku statut winien regulować co najmniej kwestie wskazane w art. 11 ust. 2 u.f.g. Zważywszy także na zasadę legalności działania organów władzy publicznej przyjętą w art. 7 Konstytucji RP, organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż podejmując działania muszą ściśle przestrzegać norm prawnych określających ich kompetencje, zadania oraz tryb postępowania. Mogą zatem podejmować działania tylko w takich dziedzinach i w takim zakresie oraz trybie i formie, w jakich upoważniają je do tego przepisy prawa (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r., III SA/Wr 123/14, LEX nr 1572028).

Poza uwagą poczynioną powyżej, stwierdzić jeszcze należy, że w stanie faktycznym sprawy prawidłowe określenie statutowego przedmiotu działalności jednostki wpływa na zakres zadań jakie mogą być jej zlecone do wykonania. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 3 i 4 statutu stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały Zarząd Praskich Terenów Publicznych działa na obszarze Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy, ale jednocześnie

może on realizować zadania statutowe zlecone przez Prezydenta m.st. Warszawy również poza obszarem tej dzielnicy. Tym samym zakres prac zleczonych przez Prezydenta m.st. Warszawy winien mieścić się w zakresie przedmiotu działalności jednostki, który uprzednio został określony w jej statucie.

Zarzut organu nadzoru sprowadza się do tego, że § 3 statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, określono przedmiot działania Zarządu Praskich Terenów Publicznych w sposób sprzeczny z powołanym art. 11 ust. 2 u.f.g.

Zgodnie ze statutową regulacją § 3: „Przedmiotem działania Zarządu Praskich Terenów Publicznych jest w szczególności...”. Ponadto dalej w pkt 11 tego paragrafu wskazano, że przedmiotem tym jest także realizowanie innych zadań zleczonych przez Prezydenta m.st. Warszawy lub Zarząd Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy.

Zdaniem Wojewody Mazowieckiego z uwagi na fakt, iż ustawodawca wymaga określenia w statucie jednostki budżetowej przedmiotu jej działania, nie może to nastąpić poprzez użycie sformułowania „w szczególności”. Wyrażenie to wskazuje na zastosowanie otwartego katalogu zadań poprzez jedynie przykładowe ich wyliczenie. Użyty więc zwrot powoduje, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nieprzewidzianych w uchwale, co pozostaje w sprzeczności z wymogiem określenia w statucie przedmiotu działalności jednostki (art. 11 ust. 2 u.f.g.).

Wskazane postanowienie § 3 uchwały, dodatkowo wraz z pkt 11 tego paragrafu, powoduje, że inny organ niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł zlecić dowolne zadania. Tymczasem ustawodawca w art. 11 ust. 2 u.f.p. wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności gminnej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011r., sygn. akt III SA/Wr 110/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zastosowane w statucie postanowienia mogą zatem, wbrew art. 11 ust. 2 u.f.p., prowadzić do powiększenia katalogu zadań jednostki poza zakres wprost określony w statucie. Rada m.st. Warszawy bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencje do kształtowania wskazanego elementu statutu i tym samym nie zrealizowała w pełni delegacji określonej we wskazanym wyżej przepisie. Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP Rada m.st. Warszawy powinna działać na podstawie i w granicach prawa, a przez to przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawę. Niedopuszczalne jest zatem uregulowanie poza uchwałą tego zakresu materii, który w przepisie kompetencyjnym został zastrzeżony dla rady gminy.

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru przyjęć należy, że § 2 ust. 4 statutu Zarządu Praskich Terenów Publicznych dotyczy innej materii niż § 3 pkt 11 tego statutu, chociaż w obu tych postanowieniach powołano się na zadania zlecone przez Prezydenta m.st. Warszawy. Pierwszy z tych przepisów wskazuje możliwość działania jednostki poza dzielnicą wskazaną w § 2 ust. 3, tj. dzielnicą Praga Północ m.st. Warszawy, na podstawie zlecenia Prezydenta m.st. Warszawy. Zlecenie to, zgodnie z § 2 ust. 4 statutu

jednostki, może obejmować zadania statutowe – co oznacza, że zadania muszą być wskazane w statucie, a ponadto, że zakres zlecenia nie może wykraczać poza tak określony przedmiot działalności jednostki. Przedmiot działalności Zarządu Praskich Terenów Publicznych wynika z § 3 tego statutu. Jednakże otwarty katalog zadań z uwagi na użycie w tym paragrafie zwrotu „w szczególności”, a ponadto brak sprecyzowania „innych zadań zleconych” w pkt 11 tego paragrafu powoduje, że przedmiot działalności z § 3 statutu, a w konsekwencji zakres zadań zleconych przez Prezydenta m.st. Warszawy z § 2 ust. 4 statutu, pozostaje niedookreślony. Może to prowadzić do zlecenia zadań spoza zakresu gospodarki komunalnej, o której mowa w art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 573 z późn.zm.). Na taki aspekt w realizacji zadań publicznych zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w „Sprawozdaniu z działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli w 2015 r.” (bez znaczenia dla sprawy pozostaje przy tym, że NIK w tej części dokumentu odniósł się do działalności spółek prawa handlowego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego).

Ponadto zważyć należy, że regulacje statutowe wskazujące na przedmiot działania Zarządu Praskich Terenów Publicznych nie pozwalają w konsekwencji na precyzyjne i jednoznaczne ustalenie, jakie konkretnie zadania będą wykonywane przez jednostkę. W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z nakazem poprawnej legislacji wynikającym zasady państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

W § 10 statutu Zarządu Praskich Terenów Publicznych postanowiono także, że zmian w statucie jednostki dokonuje Rada m.st. Warszawy na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy. Ze względu na to, że statut został nadany w drodze uchwały Rady m.st. Warszawy, to zmiana tego statutu również wymaga podjęcia uchwały tego organu. Zauważyć więc należy, że zgodnie z § 29 ust. 2 Statutu miasta stołecznego Warszawy, stanowiącego załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XXII/743/2008 z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 5569 – zwanego dalej „Statutem Miasta”), z inicjatywą podjęcia uchwały mogą wystąpić Przewodniczący Rady Miasta, komisja, grupa co najmniej 5 radnych, Prezydent, rada dzielnicy, na zasadach i w trybie określonych w uchwale Rady Miasta, co najmniej 1 procent osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów Miasta, na zasadach i w trybie określonych w uchwale Rady Miasta, z wyłączeniem spraw, o których mowa w § 43a Statutu Miasta. Jedynie w § 49 ust. 3 Statutu Miasta przewidziano wyłączną inicjatywę Prezydenta m.st. Warszawy w zakresie przedkładania projektu uchwały budżetowej Miasta. Pozostaje to w zgodzie z art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który ogranicza prawo inicjatywy uchwałodawczej jedynie w zakresie zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy (do właściwości wójta). Tym samym § 10 statutu Zarządu Praskich Terenów Publicznych pozostaje w sprzeczności z § 29 ust. 2 Statutu Miasta.

Wobec powyższego, uznać należy, iż Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXIII/815/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie zmiany statutu jednostki budżetowej m.st. Warszawy pod nazwą Zarząd Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 u.f.p., jak też naruszeniem art. 7 i art. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP oraz § 29 ust. 2 Statutu Miasta. Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, iż w przedmiotowej sprawie nie jest możliwe stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie słów „w szczególności” w § 3 statutu stanowiącego załącznik do uchwały czy też w § 3 pkt 11 tego statutu, gdyż działanie takie doprowadziłoby do istotnej modyfikacji woli uchwałodawcy. Z tego względu uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera