

Hubert Izdebski

PROFESOR ZWYCZAJNY
W UNIWERSYTECIE HUMANISTYCZNOSPÓŁECZNYM SWPS
WYDZIAŁ PRAWA
Dyrektor Instytutu Prawa

Warszawa, 5 lutego 2016 r.

UWARUNKOWANIA USTAWOWE TWORZENIA DZIELNIC JAKO JEDNOSTEK POMOCNICZYCH W MIASTACH I OKREŚLANIA ICH ZADAŃ ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM DZIELNIC KRAKOWA. EKSPERTYZA

Niniejsza ekspertyza została sporządzona na zlecenie Koalicji Organizacji Pozarządowych: Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, Fundacji Biuro Inicjatyw Społecznych i Stowarzyszenia Pracownia Obywatelska, z siedzibami w Krakowie, przy czym, jak mogę rozumieć, jest ona związana z nadal toczącą się w Krakowie – znane mi już były również dyskusje poprzedzające wybory do rad dzielnic w 2011 r. - debatą na temat miejsca i roli dzielnic tego Miasta.

Należy przy tym zauważyć, że problematyka jednostek pomocniczych gminy – bardzo ważnym przykładem których są dzielnice miast – stała się w ostatnich latach przedmiotem znacznego zainteresowania doktryny¹, co wskazuje na docenianie jej znaczenia w ramach globalnego poszukiwaniu mechanizmów realizacji ogólnych założeń *good public governance*, prowadzących się do uzupełniania neoweberowskich i menedżerskich instrumentów zarządzania publicznego o różnorodne mechanizmy włączania obywateli do procesu podejmowania i wykonywania zadań publicznych, o ile nie zastępowania tych instrumentów przez mechanizmy typu obywatelskiego. W naszej tradycji ustrojowej, jednostki pomocnicze – mające bardzo silne historyczne umocowanie na wsi, choć mające również za sobą niemałą historię w niektórych miastach, zwłaszcza w Krakowie (choć i obecne rozwiązania krakowskie mają już za sobą 25 lat) – zaliczane są do struktur władzy publicznej

¹ Można tu wskazać, poza stosunkowo licznymi ostatnio opracowaniami typu artykułowego, w tym moim studium „Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej”, *Samorząd Terytorialny* 2011 nr 12, s. 95-110 (z którego też będę czerpał część argumentacji niniejszej ekspertyzy), książki: M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010 i R. Trykozko, *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesie planowania i wykonywania budżetu gminy*, Warszawa 2014.

i nie są, w konsekwencji, traktowane jako struktury *par excellence* obywatelskie, tym niemniej jednak stanowią szczególną część tych struktur, szczególną ze względu na szczególną ich bliskość wobec obywateli i ich potrzeb.

Zleceniobiorca zadał ogólne pytanie – znajdujące odzwierciedlenie w tytule niniejszej ekspertyzy – czy na gruncie obowiązującego prawa można przekazać jednostkom pomocniczym w Krakowie większe kompetencje niż mają obecnie dzielnice Miasta Krakowa, a jeżeli tak, jakie są ograniczenia ustawowe w kreowaniu dzielnic i nadawaniu im kompetencji. Powyższe pytanie zostało uzupełnione o wskazanie kwestii, które, jak, mogę rozumieć, powinny być uwzględnione przy próbie odpowiedzi, a mianowicie: czy dzielnice w Krakowie mogą mieć taką formułę jak w Warszawie; czy mogą mieć realne kompetencje decyzyjne, czy też muszą mieć charakter opiniodawczo-doradczy; jaki jest kontekst art. 39 ustawy o samorządzie gminnym – czy ogranicza on *de facto* podejmowanie rozstrzygnięć tylko do decyzji indywidualnych, a jeżeli tak, to czy dotyczy to rad dzielnic, czy tylko zarządu dzielnicy jako organu wykonawczego; na ile inne ustawy, np. art. 11 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zawierający zamknięty katalog podmiotów, które przedstawiają opinię do studium, przekreślają możliwość uwzględnienia dzielnic w procesie decyzyjnym; czy można wzmocnić kompetencje dzielnic w zakresie pełnienia funkcji kontrolnej względem jednostek organizacyjnych gminy, np. w formie odbioru inwestycji miejskich i jakie są ograniczenia ustawowe w zakresie możliwości przekazania radom dzielnic funkcji kontrolnej nad jednostkami organizacyjnymi, jak również czy na tle obowiązującego prawa można wzmocnić rady dzielnic jako reprezentantów wspólnot mieszkańców w obszarze gestii, zarządu, wyznaczania kierunków, decydowania o sposobie świadczenia usług.

W ekspertyzie podjęta zostanie próba wskazania rozwiązania tych kwestii – przy czym jej podstawą będą odpowiednie przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn.zm.), mające jednak charakter na tyle ogólny że wynikające z nich standardy prawne są w istocie kształtowane przez orzecznictwo sądów administracyjnych, a nie przez samą wykładnię tych przepisów. Wykładnia ta, na co trzeba od początku zwrócić uwagę, może być bardziej korzystna dla swobody rad gmin w kreowaniu i przekazywaniu zadań jednostkom pomocniczym niż wykładnia zawarta w zasadniczo ustalonej linii orzecznictwa.

Konieczne jest bowiem podniesienie, że orzecznictwo sądowe wyraża w znacznej mierze, ślad za orzecznictwem organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, etatystyczne podejście do samodzielności samorządu w określaniu organizacji i zadań swoich jednostek organizacyjnych, w tym jednostek pomocniczych, dalekie od tego, co wynika z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – z mocy art. 91 ust. i 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP aktu prawnego o mocy wyższej niż ustawa: „*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*”.

Etatyzm, należy przypomnieć, polega na uznawaniu, że wszystko, co dotyczy samorządu, wymaga odpowiedniego określenia w ustawie i to w jej przepisach materialnoprawnych, a nie ustrojowych i kompetencyjnych – czyli, innymi słowy, samorząd, wbrew także konstytucyjnemu domniemaniu zadań (art. 163 Konstytucji RP) i konstytucyjnej zasadzie określania *w granicach ustaw* ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego przez ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP), działać w tym ujęciu może jedynie w formach organizacyjnych i w zakresie zadań określonych w konkretnych przepisach ustawowych, a zatem działać na jedynie na podstawie przepisów prawa, a nie w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa.

Tego rodzaju podejściu, które w oczywisty sposób dotyczy również organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych, starał się przeciwdziałać, co wyraźnie wynika z jego uzasadnienia, wniesiony przez Prezydenta RP we wrześniu 2013 r. projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw - który, inna sprawa, że niewolny od wad – nie stał się przedmiotem intensywniejszych prac parlamentarnych i w związku z tym stracił wszelkie znaczenie w związku z zasadą dyskontynuacji po upływie kadencji Sejmu. Nie ma zatem (i trudno oczekiwać w obecnej kadencji Sejmu) ustawowej reakcji na dominujące w praktyce podejście etatystyczne – a wobec tego odbiegająca od etatyzmu wykładnia przepisów ustawy o samorządzie gminnym, którą staram się reprezentować, choć oparta na ogólnej teorii samorządu terytorialnego oraz na odpowiednich sformułowaniach Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, może, co trzeba z żalem stwierdzić, nie być podzielona przez organy właściwe do stosowania i kontroli prawa.

Co odnosi się już wprost do uzupełniającego pytania przedstawionego przez Zleceniobiorcę, wobec przeważającego podejścia etatystycznego nie jest wskazane, dla ustalania zakresu swobody wyboru odpowiednich rozwiązań przez organ stanowiący samorządu gminnego taki jak Rada Miasta Krakowa, wprost odwoływać się do rozwiązań ustawowo przyjętych dla dzielnic m.st. Warszawy przez, stanowiącą *lex specialis* w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz.U. z 2015 r. poz. 1438). Mimo że rozwiązania „ustawy warszawskiej” można traktować jako dokonanie przez ustawodawcę określonych wyborów za Radę m.st. Warszawy, a nie wprowadzenie całkiem nowych wątpliwości, ostrożność nakazywałaby zasadnicze niestosowanie rozwiązań warszawskich *per analogiam legis* do rozwiązywania problemów Krakowa.

Gdy idzie o teorię samorządu terytorialnego, za przedmiot konsensu można uznać tezę, zgodnie z którą – skoro gmina jest jednostką samorządu terytorialnego zarazem najniższą i podstawową, i na niej kończy się decentralizacja, o której mowa w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP – nie ma możliwości dalszego decentralizowania wykonywania zadań publicznych, czy to przez ustawodawcę (stąd problemy z ustaleniem statusu dzielnic warszawskich, które Trybunał Konstytucyjny dość nieopatrnie określił jako *quasi-gminy*, dodatkowo komplikując i tak nieproste wyjaśnianie ich statusu), czy to przez organ stanowiący danej gminy. Jest natomiast możliwość - a w wielu przypadkach potrzeba - przeprowadzenia dekoncentracji, a jednostki pomocnicze stanowią naturalny wręcz instrument dekoncentracji relatywnie dużych na tle europejskim gmin polskich, a zwłaszcza dużych gmin miejskich.

W kategoriach abstrakcyjnych czyli w oderwaniu od naszego ustawodawstwa, jednostki pomocnicze mogą być tworzone na zasadzie czysto administracyjnej – odgórnej - dekoncentracji władzy wykonawczej, tzn. w skrajnym przypadku nie ma w nich organów uchwałodawczych, pochodzących z wyborów albo będących zgromadzeniami wszystkich obywateli (ale wówczas trudno je nazwać jednostkami pomocniczymi *samorządu*), ale mogą też być – gdy są one „społecznościowe”, zwłaszcza gdy powstają z inicjatywy oddolnej - instytucjami tak dalekiej dekoncentracji różnych kategorii funkcji jednostek podstawowych, że można w ich przypadku mówić, choć zawsze nieściśle, o statusie *quasi-gmin*. Trzeba jednak mieć na uwadze to, że taka szczególna dekoncentracja nieodległa już od decentralizacji ma swoje granice – nie można bowiem „decentralizować decentralizacji” dokonanej z mocy konstytucji i ustawodawstwa na rzecz gminy jako jednostki podstawowej, choć można i

należy stwarzać warunki do dekoncentracji dokonywanej przez gminę pod warunkiem, że będzie to dekoncentracja, a nie, choćby faktyczna, decentralizacja.

Jednostce pomocniczej przypisuje się zdolność administracyjnoprawną, tzn. może ona być stroną w postępowaniu administracyjnym, które dotyczy jej zakresu działania – oczywiście poza sytuacją gdy jej organ wykonawczy działa jak organ administracyjny, wykonując z umocowania gminy funkcje orzecznicze, jak również poza stosunkami administracyjnoprawnymi pomiędzy tą jednostką a gminą. Jednostka pomocnicza, należąc do struktur administracji publicznej, nie może zarazem w naszej, zasadniczo etatystycznej, tradycji prawnej (inna jest tradycja anglosaska) być kwalifikowana jako organizacja społeczna, a tym samym nie może ona być w tym charakterze podmiotem na prawach strony w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednostka pomocnicza nie ma nie tylko osobowości prawnej, ale i zdolności prawnej jako tzw. ułomna osoba prawna. Nie może zatem wchodzić w stosunki cywilnoprawne z innymi podmiotami, a tym bardziej z własną gminą. Jej organy działają zatem w obrocie cywilnoprawnym nie jako organy jednostki pomocniczej, ale jako szczególnie przedstawiciele gminy, dokonując, w zakresie swojego umocowania, czynności prawnych w imieniu i na rzecz gminy. Mimo początkowo odmiennego stanowiska Sądu Najwyższego (mowa przede wszystkim o ogólniejszych próbach wypracowania konstrukcji *statio municipii* na zasadzie analogii do *statio fisci*), przyjmuje się też, że jednostka pomocnicza nie ma zdolności sądowej, tj. nie może być stroną czy uczestnikiem w postępowaniu cywilnym, a w związku z tym nie ma ona zdolności procesowej. Jeżeli jej organ występuje w postępowaniu, czynić to może jako przedstawiciel gminy i z jej umocowania.

Co do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, z art. 5 wynika, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze zarówno ustawowo nazwane (dzielnice, osiedla, sołectwa), jak i nienazwane – w tym sensie, że inną niż wyżej wskazane nazwę wybiera właściwa gmina. *Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy* (art. 5 ust. 2), *a zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy* (art. 5 ust. 3). Utworzenie jednostki nienazwanej pozwala przy tym, wobec tego że ustawa zajmuje się w tym zakresie tylko jednostkami nazwanymi, na większą swobodę w kształtowaniu wewnętrznej struktury jednostki pomocniczej, a nawet w określaniu jej zadań.

O utworzeniu lub zniesieniu jednostek pomocniczych decyduje, co stanowi jej kompetencję wyłączną, rada gminy w formie uchwały (ze względu na skupienie się na Krakowie, pominąć można zarówno powołanie w drodze ustawowej dzielnicy m. st. Warszawy, jak i powoływanie szczególnej jednostki pomocniczej, o której mowa w art. 5 ust. 1 zd. 2, mianowicie miasta wchodzącego w skład gminy, w szczególnym trybie określonym w art. 4 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie także z ogólnym, cytowanym już, postanowieniem art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, rady gmin mają – z uwzględnieniem wskazanych wyjątków - swobodę w zakresie utworzenia jednostki pomocniczej, w tym utworzenia nie sołectwa, dzielnicy ani osiedla, lecz "nienazwanej" jednostki pomocniczej i wówczas ukształtowania organów jednostek nienazwanych, utworzenia jednostek na części obszaru gminy lub na całym jej obszarze, czy też utworzenia jednostek pomocniczych niższego rzędu.

Statut Miasta Krakowa (tekst jednolity stanowiący załącznik do obwieszczenia Rady Miasta z dnia 5 listopada 2014 r. będącego załącznikiem do uchwały Nr CXXI/1934/14) wskazuje, że jednostką pomocniczą Miasta jest dzielnica, określona jako *wspólnota mieszkańców części obszaru Miasta, wyodrębniająca się ze względu na układ przestrzenny, lokalne tradycje oraz więzi społeczne i gospodarcze* (§ 72), jak również że mogą istnieć jednostki niższego rzędu w postaci osiedli i sołectw (§ 74). Statut rozwija dyspozycję ustawy w odniesieniu do utworzenia, podziału, likwidacji i łączenia jednostek pomocniczych, ograniczając konsultacje do wyborców zamieszkałych na obszarze jednostek, których to dotyczy. Ograniczenie to – o ile mi wiadomo, formalnie niekwestionowane – wydaje się mieścić w granicach dopuszczalności, aczkolwiek inna sugestia wynikałaby z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2000 r.²: *„gmina jest samodzielna w decydowaniu o tym, czy w ogóle utworzyć jednostki pomocnicze i jakie oraz czy tworzyć je na całym obszarze gminy, czy też tylko na jego części. Gmina może nie tworzyć w ogóle jednostek pomocniczych, nie ma bowiem obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych. Może utworzyć pojedynczą jednostkę pomocniczą, ale może również objąć systemem jednostek pomocniczych obszar całej gminy. Jej rada może podejmować uchwały dotyczące wszystkich jednostek pomocniczych w gminie. Jeśli rada gminy przyjmuje taką właśnie koncepcję tworzenia jednostek pomocniczych (a nie zabrania tego jej ustawa, dająca gminom swobodę w tym zakresie, ograniczoną jedynie warunkiem*

² II SA/Łd 1097/00 – ONSA 2001 nr 4, poz. 187.

przeprowadzenia konsultacji), zarządzenie przeprowadzenia konsultacji na obszarze całej gminy jest nie tylko prawnie dopuszczalne, ale i racjonalne”. Statut przewiduje określenie zasad i trybu konsultacji przez Radę Miasta odrębną uchwałą - co, można uznać, mieści się w granicach dyspozycji art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W powołanych postanowieniach Statutu Miasta Krakowa zainteresowanie powinno wzbudzić określenie dzielnicy jako *wspólnoty mieszkańców części obszaru Miasta*. Generalnie, termin „wspólnota” jest stosowany w Konstytucji (art. 16 ust. 1, art. 166 ust. 1, art. 170) oraz w ustawie o samorządzie gminnym (art. 1, art. 7 ust. 1, art. 23 ust. 1) do jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku gminy, ujmowanej z punktu widzenia jej substratu osobowego. Zastosowanie terminu w odniesieniu do dzielnicy – znajdujące odpowiedniki w niektórych innych miastach (w Wałbrzychu w ogóle nienazwanymi jednostkami pomocniczymi są „wspólnoty samorządowe”) – może zatem budzić wątpliwości natury formalnej. Co więcej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w ważnym wyroku z dnia 11 maja 2004 r.³ podkreślił, że gminną wspólnotą samorządową jest ogół mieszkańców gminy, dlatego błędne będzie stanowisko, *„które próbuje zerwać normatywny związek dwóch pojęć: jednostka samorządu terytorialnego oraz wspólnota mieszkańców”*. Tym niemniej, niezależnie od formalnego domniemania zgodności powołanego określenia Statutu Miasta Krakowa z obowiązującymi przepisami prawa, jego treść wskazuje na – w pełni w moim przekonaniu dopuszczalną, a nawet pożądaną – wolę uczynienia z dzielnic instytucji „społecznościowych”, będących wyrazem dekoncentracji nie tylko czysto administracyjnej, lecz również i społeczno-politycznej, choć w oczywisty sposób korespondującej z zadaniami i kompetencjami Rady Miasta, w tym niemogącej wkraczać (chyba że na zasadzie inicjatywnej i opiniodawczej) w ustawowo zastrzeżony zakres wyłącznej kompetencji Rady.

Wolę taką można również odczytać z § 72a Statutu Miasta Krakowa, zgodnie z którym *„do zadań dzielnicy należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym przekazane jej przez Radę, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb i poprawie warunków życia jej mieszkańców”*.

Przyjęcie takiego modelu dekoncentracji pociąga za sobą możliwość przyznania organom dzielnic przez Radę Miasta odpowiednio szerokich zadań w granicach – oczywiście – zadań i kompetencji przysługujących Miastu, co oznacza zarazem albo przeniesienie tych zadań na rzecz dzielnic, albo

³ III SA/Kr 61/04 – *Wspólnota* 2005 nr 2, Lex nr 138349.

ograniczenie na rzecz dzielnic wykonywania zadań przez Miasto. Zakres zadań jednostki pomocniczej – w tym przypadku dzielnicy – określa organ stanowiący (Rada Miasta) odrębnym statutem (art. 35 ust.1 oraz ust. 3 pkt 3 i 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym).

Jeżeli przyjmie się podejście etatystyczne, zakres przeniesienia zadań, a tym bardziej ograniczenia zadań gminy, będzie bardzo niewielki, bowiem wymagać on powinien wykazania istnienia odpowiedniej szczególnej, a nie ogólnej (w art. 35 ustawy o samorządzie gminnym) podstawy prawnej. Przykładem podejścia etatystycznego jest skarga Wojewody Małopolskiego na odpowiednie postanowienia statutów dzielnic Miasta Krakowa przyjętych uchwałami Rady Miasta z dnia 12 marca 2014 r., dotyczących określonych, niewskazanych wprost w ustawach, uprawnień opiniodawczych rad dzielnic w toku procesu podejmowania rozstrzygnięć przez organy Miasta oraz uczestniczenia w komisjach konkursowych i odbioru robót.

Godne szczególnej uwagi jest to, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 6 listopada 2015 r.⁴ skargę w tym zakresie oddalił, uznając tym samym – moim zdaniem zasadnie – prawną dopuszczalność tego rodzaju „społecznościowych” postanowień. Tym samym, Sąd nie podzielił tak wyraźnego stanowiska etatystycznego, jakie przedstawił Wojewoda.

Sprawa dotyczyła przede wszystkim zadań o charakterze opiniodawczo-doradczym, a nie rozstrzygającym. Oznacza to jednak, że – oczywista dla mnie możliwość przyznania dzielnicom uprawnień opiniodawczych w sprawach takich jak projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, pod warunkiem „zmieszczenia się” w czasowych ramach określonych procedur – tym bardziej nie powinna być kwestionowana z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa. W pewnym zakresie – dotyczącym odbioru inwestycji miejskich – idzie także o funkcję kontrolną, za granicę której można uznać, jeżeli oczywiście istnieje odpowiednie unormowanie w statucie dzielnicy, a tym samym umocowanie jej organów, powiązanie przedmiotu odbioru z ogólnym zakresem zadań dzielnicy określonym w § 72a Statutu Miasta Krakowa. Postanowienie to – stanowiące przepis prawa miejscowego - należy bowiem traktować jako powszechnie obowiązujący pomost normatywny między przepisami ustawy a bardziej szczegółowymi postanowieniami, również będących aktami prawa miejscowego, statutów dzielnic.

⁴ III SA/Kr 1719/14 – bazaONSA. Wyrok, niedawno wydany, nie jest prawomocny.

Powinno być przy tym oczywiste, że odbiór robót powinien w pierwszej kolejności obejmować robót mających za przedmiot składniki mienia znajdującego się w gestii dzielnicy. Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, „jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut określa również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia”. W powołanym przepisie jest mowa o statucie, bez wskazania czy idzie o statut gminy, czy też statut jednostki pomocniczej. Literalna wykładnia przepisu nakazuje wskazanie w tym przypadku statutu jednostki pomocniczej, aczkolwiek, zgodnie z tezami przyjmowanymi w doktrynie, nie ma przeszkód do tego, by ogólniejsze rozstrzygnięcia w tym zakresie znalazły się w statucie gminy, a wówczas rozstrzygnięcia statutu jednostki pomocniczej miałyby charakter uszczegóławiający. Statut Miasta Krakowa (§ 80) jest pod tym względem lakoniczny, ale również statuty dzielnic Krakowa mogłyby bardziej konkretnie wypełniać dyspozycję art. 48 ust. 1.

Z jednego ze szczegółowych pytań Zleceniodawcy wynika, iż przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym bywa odczytywany *a contrario*, tzn. jako ustawowe upoważnienie do przekazania – zarządowi dzielnicy – przez radę gminy jedynie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. W moim przekonaniu, przepis ten należy traktować jako uzupełniającą *lex specialis* w stosunku do nie tyle art. 39 ust. 2 ustawy, ile art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego, którego dyspozycję powieliła art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wobec tego, przepis art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może w ogóle być traktowany jako odnoszący się do zakresu działania dzielnic w ujęciu art. 35 ust. 1 i 3 – i tym samym ograniczający zakres zastosowania tych przepisów. Oznacza to, że nie stanowi on przeszkody w takim określeniu w ich statutach zadań dzielnic, by obejmowały one również inne rozstrzygające kompetencje ich organów – a ogólnym ograniczeniem zakresu tych zadań jest to, że organom dzielnic nie mogą być przekazane wyłączne kompetencje rady gminy określone w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W konkluzji można zatem stwierdzić, że – w świetle odpowiednich przepisów Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym, przy koniecznym uwzględnieniu treści Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – rada gminy miejskiej posiada daleko idącą swobodę w tworzeniu jednostek pomocniczych,

w tym jednostek nienazwanych, oraz w określaniu w statucie gminy oraz w statutach jednostek pomocniczych zadań tych jednostek. Rada gminy, umocowana do tworzenia w tym zakresie prawa miejscowego, nie może, co oczywiste, naruszać powszechnie obowiązujących przepisów prawa, lecz może na podstawie ogólnych przepisów ustrojowych i kompetencyjnych działać w granicach przepisów prawa, a nie tylko (z wyjątkiem materii załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej) na podstawie konkretnych przepisów, w szczególności przepisów prawa materialnego.