



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.531.2023

Katowice, dnia 2 maja 2023 r.

Rada Miejska w Kłobucku

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 528/LVIII/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zakrzew, w całości, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 i art. 48 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2023 r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 528/LVIII/2023 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zakrzew, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 35 ust. 1 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Uchwalany przez radę gminy statut jest zasadniczym aktem ustrojowym jednostki pomocniczej, stanowiącym o jej organizacji i zakresie działania (art. 35 ust. 1 ustawy). Z przepisu art. 35 ust. 3 ustawy wynika, że *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.

Uchwała rady gminy w sprawie statutu jednostki pomocniczej powinna kompleksowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 35 ust. 3 ustawy zwrot *w szczególności* wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem uregulowania uchwały nie czynią zadość powyższym wymogom i istotnie naruszają prawo.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawodawca rozróżnił w art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy funkcje kontrolne i nadzorcze organów gminy nad działalnością jednostek pomocniczych. Wobec tego obie funkcje organów gminy powinny zostać określone w statucie jednostki pomocniczej. Tymczasem Rozdział 7 uchwały reguluje jedynie kwestię sprawowanego nadzoru nad sołectwem, zaś uchwalony statut w żadnym miejscu nie reguluje kwestii związanych z kontrolą nad jednostką pomocniczą. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że Rada podejmując przedmiotowy statut nie wypełniła w całości delegacji z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Ponadto uchwalony statut nie zawiera także innego elementu obligatoryjnego, tj. nie określa zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1 ustawy). Rada Miejska w Kłobucku podjęła próbę uregulowania przedmiotowej kwestii, w § 26 uchwały postanawiając, iż:

1. *Sołectwo prowadzi gospodarkę finansową w ramach środków przeznaczonych na jego działalność w budżecie gminy.*
2. *Zasady gospodarki finansowej określa statut gminy.*

Jednak powyższy przepis określa przede wszystkim, że sołectwo prowadzi gospodarkę finansową i nie reguluje w ogóle problematyki zarządzania przez jednostkę pomocniczą powierzonym mieniem. Przedmiotowe regulacje muszą zostać obligatoryjnie zawarte w statucie jednostki pomocniczej. Wobec tego, należy uznać, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 48 ust. 1 ustawy.

W związku z powyższym zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Odnosząc się do poszczególnych przepisów Statutu, organ nadzoru uznał, że część z nich narusza prawo w sposób istotny. I tak:

W § 6 pkt 1 i 2 uchwały Rada postanowiła, że: *Do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy:*

- 1) *odwołanie sołtysa;*
- 2) *odwołanie rady sołeckiej lub jej członków;*

a w § 19 uchwały, iż:

1. *Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed zebraniem wiejskim i mogą być przez zebranie odwołani przed upływem kadencji, jeśli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia statutu lub uchwały zebrania.*
2. *Wniosek o odwołanie powinien być podpisany, przez co najmniej 1/20 mieszkańców sołectwa posiadających prawo wyborcze i powinien zawierać uzasadnienie.*
3. *Wniosek o odwołanie poddaje się pod głosowanie, na zebraniu, na którym został zgłoszony lub na następnym, w terminie do jednego miesiąca od daty złożenia wniosku pod warunkiem obecności na zebraniu co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa. § 19 ust. 2 nie stosuje się.*
4. *Głosowanie w sprawie odwołania z zajmowanych funkcji wymaga uprzedniego wysłuchania zainteresowanego.*
5. *Ponowne złożenie wniosku o odwołanie sołtysa, rady sołeckiej lub jej członków możliwe jest nie wcześniej niż 3 miesiące po odbyciu zebrania wiejskiego, na którym przeprowadzono głosowanie w sprawie odwołania odpowiednio sołtysa, rady sołeckiej lub jej członków.*

Zdaniem organu nadzoru zebranie wiejskie nie posiada uprawnień elekcyjnych, wobec czego nie może dokonywać wyboru, ani także odwoływać sołtysa oraz rady sołeckiej. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności z

regulacją art. 36 ust. 1 ustawy, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter organu jakim jest zebranie wiejskie nie przyznał mu zatem prawa wyboru lub odwołania organów sołectwa – w żadnym zakresie.

Tak więc ustawodawca wyraźnie rozróżnił gremium, które dokonuje decyzji o wyborze sołtysa i członków rady sołeckiej oraz gremium, które decyduje o sprawach sołectwa. W tym drugim przypadku nazwał je zebraniem wiejskim wynosząc je do rangi organu uchwałodawczego. Gdyby ustawodawca chciał wyposażyć zebranie wiejskie również w kompetencje elekcyjne, stosowny przepis znalazłby się w art. 36 ust. 2 ustawy. Wynika z tego, że do kompetencji zebrania wiejskiego nie należy wybór sołtysa, ani członków rady sołeckiej, albowiem podmioty te są wybierane przez wszystkich stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2022 r. sygn. II SA/Bd 197/22; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2021 r. sygn. II SA/Po 497/21; CBOSA).

§ 8 uchwały Rada uregulowała, że:

1. W celu realizacji wspólnych przedsięwzięć sołectwo może nawiązać współpracę z samorządami mieszkańców sąsiednich sołectw lub osiedli.

2. W ramach współpracy, o której mowa w ust. 1 sołectwo może:

1) zawierać porozumienia z innymi jednostkami pomocniczymi gminy określające zakres i sposób wykonywania wspólnych zadań;

2) podejmować wspólne uchwały z organami innych jednostek pomocniczych gminy.

Powyższymi przepisami uchwały organ stanowiący gminy przyznał jednostce pomocniczej kompetencje całkowicie nieznanie ustawie o samorządzie gminnym. Sołectwo, jako jednostka pomocnicza nie może prowadzić samodzielnej działalności, w tym zawierać porozumień z innymi jednostkami pomocniczymi (na wzór porozumień międzygminnych). Ponadto wskazać należy, że wspólne podejmowanie uchwał wraz z innymi jednostkami pomocniczymi, również jest niezgodne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, niezależnie od tego, czy byłyby to jednostki pomocnicze Miasta Kłobucka, czy też innych gmin. Zebranie wiejskie danego sołectwa posiada kompetencje uchwałodawcze (art. 36 ust. 1 ustawy), a obszar jego oddziaływania nie może wykraczać poza granice danej jednostki pomocniczej.

W dalszej kolejności Wojewoda Śląski wskazuje, że Rada w § 11 ust. 3 uchwały postanowiła, iż: *O podziale funkcji w radzie sołeckiej decydują nowo wybrani członkowie rady sołeckiej. Przewodniczący rady sołeckiej przekazuje informację o funkcjach w radzie sołeckiej na zebraniu wiejskim, na którym dokonany został wybór rady sołeckiej.* Jak wskazano powyżej, zebranie wiejskie nie posiada uprawnień elekcyjnych do wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej, zaś brzmienie przedmiotowej regulacji sugeruje, jakoby rada sołecka była wybierana na posiedzeniu zebrania wiejskiego. Jednocześnie postanowienie to nie koresponduje z przepisami statutu zawartymi w jego Rozdziale 5 (*Zasady i tryb wyboru organów*). Z § 21 w zw. z § 20 ust. 1 Statutu wynika, że to zebranie wyborcze (zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 10 uchwały: *Ileokroć w niniejszej uchwale mowa jest o zebraniu wyborczym – należy przez to rozumieć zebranie mieszkańców sołectwa, na którym ma być dokonany wybór sołtysa oraz rady sołeckiej w związku z upływem kadencji*) posiada kompetencje do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady społecznej. Wobec tego, zdaniem organu nadzoru, regulacja z § 11 ust. 3 jest niezgodna z art. 36 ust. 1 ustawy oraz niespójna z pozostałymi przepisami uchwały.

Zakwestionować również należy przepis § 12 uchwały, który stanowi, że: *Prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze.* W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja statutu w sposób nieuprawniony doprowadziła do wyeliminowania z udziału w zebraniu wiejskim - mieszkańców, którzy nie mają czynnego prawa wyborczego, a którzy powinni mieć zapewniony udział w decydowaniu o sprawach sołectwa, w sprawach innych niż wybór sołtysa. Zebranie wiejskie to zgromadzenie ogółu mieszkańców danej jednostki pomocniczej, zamieszkujących stale na jej terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. Uzależnienie uprawnienia mieszkańców do uczestniczenia w

organie uchwałodawczym jednostki pomocniczej, na terenie której stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców jednostki pomocniczej może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy wskazać, że ograniczenie takie dotyczy wyłącznie udziału w wyborach organów wykonawczych jednostki pomocniczej. Nie można zatem na tej podstawie ograniczać uprawnienia stałych mieszkańców do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Wobec powyższego, zawężenie przez Radę Miejską kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim tylko do tych mieszkańców, którzy posiadają czynne prawo wyborcze w sposób istotny narusza zasadę równości i zasadę zakazu dyskryminacji wynikające z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania praw wyborczych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w ramach przyznanej swobody do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, musi uwzględnić obowiązujące prawo i granice zakresłone upoważnieniem ustawowym. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Rada Miejska w Kłobucku w § 15 ust. 4 uchwały postanowiła, iż: *Obowiązkiem zwołującego zebranie jest zapewnienie referatów dotyczących spraw rozpatrywanych na zebraniu. W przypadku powstania trudności w tym zakresie, zwołujący zwraca się do rady miejskiej lub burmistrza o pomoc.* Niniejsza regulacja, zdaniem organu nadzoru, jest całkowicie niezrozumiała (zapewnienie referatów dotyczących spraw – czyli czego?). Ponadto nie wiadomo, na czym miałyby polegać pomoc organów gminy – w przypadku powstania przedmiotowych trudności. Wobec czego przytoczony przepis uchwały nie może ostać się w materii statutowej jednostki pomocniczej. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynikają zasady prawidłowej legislacji, które wiążą nie tylko ustawodawcę, ale również organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w tym radę gminy. Uchwalane przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (por. TK – K 7/99, K 24/00). W przypadku zaś, gdy ciężko ustalić co dany przepis w ogóle stanowi, niemożliwym jest poddanie go kontroli pod względem legalności.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada Miejska w Kłobucku zbędnie w § 21 ust. 1 uchwały uregulowała, że: *Wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej dokonuje się w głosowaniu tajnym.* Kwestię zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej uregulowano w art. 36 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawa o samorządzie gminnym określiła zatem sposób i kluczowe zasady głosowania nad zgłoszonymi kandydaturami oraz krąg uprawnionych do tego głosowania. Lokalnemu prawodawcy zaś pozostawiono do uregulowania zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy). Miał on więc rozwinąć ustalone ustawą unormowania, a nie powielać je, czy modyfikować. Wobec czego powtórzenie dokonane przez Radę w § 21 ust. 1 uchwały należy uznać za istotnie naruszające prawo, w szczególności z tego względu, że przepis uchwały modyfikuje przepis ustawy, pomijając pozostałe - poza tajnością - niezbędne wymogi stawiane prawidłowo przeprowadzanym wyborom.

Wreszcie podnieść należy, że Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała w treści § 23 ust. 3 uchwały wymogi, które powinien spełniać kandydat na sołtysa, postanawiając, że: *Kandydatem może być osoba:*

- 1) która wyraziła zgodę na kandydowanie;
- 2) będąca mieszkańcem sołectwa;
- 3) posiadająca bierne prawo wyborcze.

Zdaniem organu nadzoru, w uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do ograniczenia praw wyborczych mieszkańców sołectwa.

Po pierwsze należy wskazać, że o ile w skład zebrania wiejskiego wchodzi mieszkańcy danej jednostki pomocniczej, tak kandydat na sołtysa nie musi być już mieszkańcem sołectwa. Tak jak wójt (burmistrz, prezydent miasta), w przeciwieństwie do radnych nie musi być mieszkańcem danej gminy. Po drugie należy podnieść, że wprowadzenie wymogu posiadania przez sołtysa biernego prawa wyborczego wykracza poza delegację z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy. Istotnym jest również to, że Rada nie zdefiniowała, kto będzie posiadał przedmiotowe prawo wyborcze, w tym w szczególności nie wskazała granicy wieku osoby fizycznej, od którego prawo to zaczyna przysługiwać. Wskazać należy, że w polskim porządku prawnym wiek, w którym nabywa się bierne prawo wyborcze różni się w zależności od tego, którego stanowiska dotyczy (w przypadku kandydata na radnego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest to 18 lat, a w przypadku kandydata na Prezydenta RP – 35 lat). Wobec czego uregulowania zawarte w § 23 ust. 3 pkt 2 i 3 znajdują się poza delegacją ustawową z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 528/LVIII/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zakrzew - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego