



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 maja 2024 r.

Poz. 2657

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.217.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 maja 2024 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 609)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr III/15/2024 Rady Gminy Adamówka z dnia 23 kwietnia 2024r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla Mieszkaniowego Adamówka.

Uzasadnienie

Rada Gminy Adamówka w dniu 23 kwietnia 2024r. podjęła uchwałę Nr III/15/2024 w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla Mieszkaniowego Adamówka. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 kwietnia 2024r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy uchwaliła Statut Osiedla Mieszkaniowego Adamówka zwany dalej „Statutem Osiedla”. W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m.in. art. 35 ust. 1 i 3 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że akt ten narusza obowiązujące przepisy prawa w związku z czym w dniu 20 maja 2024r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jego nieważności.

Zgodnie z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024r. poz. 609) zwanej dalej „ustawą”, gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Oznacza to, że gmina jest samodzielna w decydowaniu o tym, czy w ogóle utworzyć jednostki pomocnicze i jakie oraz czy utworzyć je na całym obszarze gminy, czy też tylko na jego części. Jednostkę pomocniczą w drodze uchwały tworzy rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (art. 5 ust. 2). Należy podkreślić, iż stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu jednostce pomocniczej, jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, w myśl której akty prawa miejscowego stanowią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu jednostki pomocniczej zawiera przepis art. 35 ust. 1 ustawy, stosownie do którego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca ustalił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, wskazując, iż akt ten 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.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że jednostki pomocnicze mają własne organy uchwałodawcze i wykonawcze (art. 36 i n. ustawy). Organy uchwałodawcze i wykonawcze jednostki pomocniczej jaką jest dzielnica (osiedle) określa przepis art. 37 ust. 1 - 4 ustawy. I tak, w myśl art. 37 ustawy organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21 (ust. 1). Organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący (ust. 2). Przewodniczący zarządu korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym (ust. 3). Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio (ust. 4). Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że ustrój osiedla opiera się w zasadzie na formie demokracji pośredniej, w której rozstrzygnięcia podejmuje pochodzący z wyborów organ przedstawicielski jakim jest rada osiedla, z tym że ustawa przewiduje odstępstwo od tej zasady. Rada gminy ma bowiem możliwość powierzenia funkcji organu uchwałodawczego osiedla ogólnemu zebraniu mieszkańców. Natomiast organem wykonawczym osiedla jest zarząd osiedla, na którego czele stoi przewodniczący.

Tymczasem w § 5 ust. 1 pkt 1 – 2 Statutu Osiedla zawarto postanowienie, że organami Osiedla są: Zebranie Mieszkańców - jako organ uchwałodawczy (pkt 1) i Przewodniczący Zarząd Osiedla - jako organ wykonawczy (pkt 2). Natomiast w ust. 2 § 5 wprowadzono zapis, zgodnie z którym działalność Przewodniczącego Zarządu wspomaga Rada Osiedla (ust. 2). Według definicji określonej w § 3 pkt 8 Statutu Osiedla pod pojęciem Rady Osiedla należy rozumieć grupę osób wspomagających działania Przewodniczącego Zarządu (...).

Zdaniem organu nadzoru, skoro w Statucie Osiedla ustanowiono jako organ uchwałodawczy - Zebranie Mieszkańców, to organem wykonawczym winien być Zarząd na czele z Przewodniczącym Zarządu. Zaznaczenia wymaga, iż szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w uchwalaniu statutu jednostki pomocniczej. Granice swobody prawodawczej rady gminy ograniczone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Pogląd taki zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 marca 1992r. sygn. akt II SA/Wr 238/92, w którym zwrócił uwagę, że rada gminy, ustalając organizację i zakres działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem, musi czynić to w taki sposób, aby nie zmieniać reguł wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy. Stąd też ww. zapisy Statutu Osiedla regulujące kwestie organów Osiedla należy zakwestionować - w odniesieniu do ustanowionego organu wykonawczego Osiedla, którym nie może być Przewodniczący Zarządu oraz Rady Osiedla - organu wspomagającego działalność Przewodniczącego Zarządu - jako nieuprawnione w świetle regulacji określonej w art. 37 ustawy i skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Poza tym, żaden z przepisów ustawy nie upoważnia rady gminy do tworzenia w drodze uchwały innych organów Osiedla, takich jak Przewodniczący Zarządu czy Rada Osiedla oraz nadawania im samodzielnych uprawnień. Rada Gminy nie ma zatem swobody w kształtowaniu struktury organów osiedla. Reguła, co nie jest zabronione, jest dozwolone, odnosi się wyłącznie do pozycji prawnej jednostki. Natomiast organ władzy publicznej może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje (por. wyroki NSA z dnia 20 lutego 2019r. sygn. akt II OSK 985/17 i z dnia 5 grudnia 2023r. sygn. akt III OSK 3127/21).

Niezależnie od powyższego, zwraca się uwagę, że w postanowieniach Statutu używane jest pojęcie: „Zebranie Mieszkańców”, zaś ustawodawca posługuje się pojęciem „ogólne zebranie mieszkańców”. Natomiast w Rozdziale 7 § 30 ust. 2 Statutu Osiedla błędnie zamieszczono zapis odnoszący się do „zebrania wiejskiego”.

Dodatkowo postanowienia Statutu Osiedla dotknięte są innymi istotnymi naruszeniami prawa.

W § 4 ust. 2 pkt 6 Statutu Osiedla Rada Gminy wprowadziła zapis, zgodnie z którym do zadań Osiedla należą inne zadania niezastrzeżone ustawami lub uchwałami Rady Gminy na rzecz innych podmiotów a dotyczące Osiedla. Należy zauważyć, że ustawa nie zawiera jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości jednostki pomocniczej w sprawach niezastrzeżonych ustawami lub uchwałami Rady Gminy na rzecz innych podmiotów. Dotyczy to również zapisów Statutu Osiedla w zakresie kompetencji Zebrania Mieszkańców - § 6 pkt 5 cyt.: „stanowienie w innych sprawach

dotyczących Osiedla w granicach obowiązującego prawa” oraz zadań Przewodniczącego Zarządu Osiedla - § 7 ust. 1 pkt 14 cyt.: „wykonywanie innych zadań należących do Przewodniczącego Zarządu z mocy obowiązujących przepisów prawa oraz uchwał i zarządzeń organów Gminy” (por. wyroki WSA: w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017r. sygn. II SA/Ol 1429/16; w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019r. sygn. II SA/Go 140/19; w Poznaniu z dnia 9 listopada 2022r. sygn. IV SA/Po 582/22 - CBOSA). Podkreślenia wymaga przy tym, że zadania osiedla, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania osiedla. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy, w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z zakresem zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Uwagę powyższą należy odnieść także do organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, które w myśl art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy winny być określone w Statucie Osiedla w tożsamy sposób. Wprowadzenie zatem przez Radę Gminy w Statucie Osiedla domniemania kompetencji Osiedla i domniemania organów Osiedla wykracza poza delegację ustawową z art. 35.

Z kolei w § 26 ust. 1 pkt 2 Statutu Osiedla Rada Gminy ustaliła, że wygaśnięcie mandatu Przewodniczącego Zarządu i członka Rady Osiedla następuje na skutek pozbawienia praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do stosowania w drodze analogii w odniesieniu do organów Osiedla przepisów art. 10 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego (Dz. U. z 2023r. poz. 408), które dotyczą utraty prawa wybieralności kandydatów w wyborach do Sejmu i do Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wójta w danej gminie. Organy jednostek pomocniczych gminy nie są bowiem organami jednostki samorządu terytorialnego (na szczeblu gminnym takimi są tylko rada gminy oraz wójt). Ponadto podkreślić należy, że przypadku określenia zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego w wyborach zarządu (organu wykonawczego) i rady osiedla (organu uchwałodawczego) w istocie będzie miał zastosowanie - jako *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu wyborczego - art. 36 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przepis ten ma bowiem odpowiednie zastosowanie w przypadku, gdy organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców, które dokonuje wyboru zarządu osiedla.

Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 maja 2012r. sygn. III SA/Lu 89/12, w którym Sąd stwierdził, że cyt.: „do określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa nie znajdują zastosowania postanowienia art. 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.), które dotyczą organów gminy, a nie jej jednostki pomocniczej. W tym zakresie charakter *lex specialis* ma art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), wprowadzający zasadę, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających - jak wskazuje wykładnia funkcjonalna - czynne prawo wyborcze.”

Zatem, zdaniem organu nadzoru zapis § 26 pkt 1 Statutu Sołectwa zawarty w Rozdziale 5. Pn. Zasady i tryb odwołania organów Sołectwa oraz wybory uzupełniające, nie tylko mieści się w zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z przytoczonego wyżej art. 35 ust. 1 i 3 ustawy, ale także pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 6 września 2013r. sygn. akt II OSK/763/13 *regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze przez jego ograniczenie. Regulacja w statucie zasad i tryb wyboru sołtysa (art. 35 ust. 3 pkt 2) oraz regulacja w statucie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy na działalnością organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 5) nie obejmuje materii prawa wyborczego w zakresie ograniczenia biernego prawa wyborczego.*

Zdaniem organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej jednostki pomocniczej zapisy zawarte w § 24, § 25 i § 29 ust. 4 Statutu Osiedla. Zgodnie z § 24 koszty związane z wyborami pokrywane są z budżetu Gminy, zaś w § 25 postanowiono, że obsługę administracyjną wyborów zapewnia Wójt. Z kolei w § 29 ust. 6 wskazano, iż obsługę gospodarki finansowej Osiedla zapewnia Wójt za pośrednictwem Urzędu Gminy. Zaznaczenia wymaga, że użyte w powołanych regulacjach określenia „Wójt zapewnia”, ma formę stanowczą, co świadczy o nakładaniu obowiązków. Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy, wójt jest organem wykonawczym. Z kolei w myśl art. 30 ust. 1 ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zaś przepis art. 30 ust. 2 określa zadania wójta. W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy (ust. 3). Natomiast art. 18 ust. 2 ustawy określa sprawy, które

należą do wyłącznej właściwości rady gminy, w tym między innymi ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności (art. 18 ust. 2 pkt 2). W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy w Statucie Osiedla, nie może określać „obowiązków” dla Wójta, zostały one bowiem uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym lub innych przepisach. Niezasadna jest również regulacja dotycząca kosztów przeprowadzania wyborów

(§ 24 Statutu Osiedla). Wobec tego, organ stanowiący Gminy Adamówka przekroczył delegację ustawową wynikającą z art. 35 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto, zwraca się uwagę, że w § 30 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 przewidziano kompetencję Rady Gminy do przekazywania Osiedlu składników mienia komunalnego do korzystania i zarządzania nimi. Tymczasem w świetle art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy organ stanowiący w drodze uchwały ustala zakres działania jednostek pomocniczych, zasady przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Rada nie posiada zatem uprawnień do przekazywania mienia komunalnego jednostkom pomocniczym. Zdaniem organu nadzoru zasady Statutu Osiedla nie mogą zmieniać zakresu ustawowych kompetencji organów gminy, ograniczając kompetencje Wójta Gminy na rzecz Rady Gminy.

Jednocześnie, uwzględniając stanowisko judykatury, organ nadzoru uznał, iż brak w Statucie Osiedla wypełnienia delegacji z art. 48 ustawy poprzez wskazanie sposobu zarządzania i korzystania z mienia, w tym poprzez określenie zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia, nie stanowi istotnego naruszenia prawa, zwłaszcza w sytuacji nieprzekazania przedmiotowego mienia Osiedlu Adamówka.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że regulacje Statutu Sołectwa nie są prawidłowe i w sposób istotny naruszają ustawę o samorządzie gminnym. Z tych względów, stwierdzenie nieważności ww. uchwały Rady Gminy Adamówka w całości, jest uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru