



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 marca 2025 r.

Poz. 2902

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.51.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność załącznika do uchwały nr IX/76/25 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Atanazyn w części obejmującej: § 3 ust. 1 w zakresie zwrotów: „wszelkie” oraz „, nie zastrzeżone ustawami, statutem Miasta i Gminy Szamocin i innymi przepisami prawa na rzecz innych organów, a w szczególności” zawartych we wprowadzeniu do wyliczenia, § 3 ust. 3 w zakresie wyrażenia: „w szczególności” zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia, § 7 ust. 3 lit. e-f, § 11 ust. 3, § 12 ust. 13 oraz § 15 ust. 10 w zakresie zwrotu: „, a w razie braku wyrażenia przez niego zgody, albo jego śmierci, najstarszy wiekiem członek Rady Sołeckiej, który wyraził na to zgodę” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 lutego 2025 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr IX/76/25 w sprawie nadania statutu sołectwu Atanazyn, zwaną dalej „uchwałą”. Statut Sołectwa Atanazyn stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Statut”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 lutego 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2 u.s.g.). Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. 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.

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17).

W rozdziale 2. Statutu, zatytułowanym: „Zakres działania sołectwa”, Rada Miejska w Szamocinie unormowała kwestie dotyczące zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, a zatem kwestie, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. Katalog zadań przekazywanych Sołectwu Atanazyń rada określiła w § 3 ust. 1 lit. a-o Statutu, przy czym katalog ten poprzedza wprowadzenie do wyliczenia w następującym brzmieniu: „Do zadań Sołectwa należą wszelkie sprawy publiczne wspólnoty samorządowej, nie zastrzeżone ustawami, statutem Miasta i Gminy Szamocin i innymi przepisami prawa na rzecz innych organów, a w szczególności: [...]”. Z kolei sposoby realizacji zadań zostały wskazane w przepisie § 3 ust. 3 lit. a-f Statutu, przy czym poprzedzono je wprowadzeniem do wyliczenia o treści: „Zadania określone w Statucie Sołectwo realizuje w szczególności poprzez: [...]”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje § 3 ust. 1 i 3 Statutu nie realizują w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 u.s.g. Na mocy tych przepisów rada jest zobowiązana do określenia w statucie jednostki pomocniczej zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Posłużenie się w Statucie zwrotami: „wszelkie sprawy publiczne wspólnoty samorządowej, nie zastrzeżone ustawami, statutem Miasta i Gminy Szamocin i innymi przepisami prawa na rzecz innych organów, a w szczególności” (§ 3 ust. 1), „w szczególności” (§ 3 ust. 3) stwarza szerokie pole do interpretacji tych przepisów, pozwalając wykonawcy uchwały na dowolne poszerzenie zakresu zadań sołectwa i na realizację tychże zadań w sposób inny niż określony w statucie. Tymczasem kompetencje w tym zakresie, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 u.s.g., posiada wyłącznie rada gminy.

Odnośnie kwestionowanego sformułowania zawartego w § 3 ust. 1 Statutu należy dodatkowo zauważyć, że zadania przekazywane jednostce pomocniczej gminy muszą być skonkretyzowaną pochodną zadań samej gminy. Jednostki pomocnicze gminy są bowiem „wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, niemogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań” (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, „Ustawa o samorządzie gminnym”, Warszawa 2022, art. 35). Do zadań własnych gminy należy „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, obejmujących „w szczególności” (a więc: nie tylko) sprawy określone w art. 7 ust. 1 pkt 1-20 u.s.g. Z kolei w art. 18 u.s.g. ustawodawca przesądził o domniemaniu właściwości rady gminy, do której „należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej” (ust. 1), wymieniając jednocześnie w ust. 2 tego przepisu katalog spraw należących do wyłącznej właściwości tego organu. Na tle tak sformułowanych przepisów ustrojowych, stwierdzić należy, że przekazanie sołectwu „wszelkich spraw publicznych wspólnoty samorządowej, nie zastrzeżonych ustawami, statutem Miasta i Gminy Szamocin i innymi przepisami na rzecz innych organów” (§ 3 ust. 1 Statutu) tworzy nieidentyfikowalny, niedookreślony, a zatem niedopuszczalny w świetle normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 4 u.s.g. katalog spraw (zadań) przekazywanych sołectwu, pozostający jednocześnie w sprzeczności z zasadą domniemania właściwości rady gminy wyrażoną w art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 u.s.g.

Podsumowując, zadania sołectwa oraz sposób ich realizacji powinny być uregulowane w statucie sołectwa wyczerpująco, w zamkniętym katalogu zadań i form działania. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby przekazywanie sołectwu i jego organom zadań i kompetencji w trybie pozastatutowym. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 2 grudnia 2020 r. (IV SA/Po 447/20) wyjaśnił, że w świetle art. 35 ust. 3 pkt 3 i pkt 4 u.s.g. „zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. [...] użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot «w szczególności» przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze kwestie, niż wskazane w pkt 1-5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii - a zwłaszcza zadań jednostki pomocniczej i jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań - w sposób otwarty. Nie sposób mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni «konkretnych» uprawnień w sytuacji, gdy - tak jak w niniejszej sprawie - nie zostały one wymienione w zaskarżonym statucie w sposób wyczerpujący. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § [...] statutu w zakresie użytego w nich wyrażenia «, a w szczególności»”. Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z 17 stycznia 2018 r. (IV SA/Gl 590/17) zwrócił uwagę, że: „Za wadliwe uznaje się w piśmiennictwie prawniczym także postanowienia statutu jednostki pomocniczej zawierające tak skonstruowaną regulację, która uniemożliwiałaby w istocie identyfikację zadań przekazanych jednostce pomocniczej, a także postanowienia statutu jednostki pomocniczej, które zbyt ogólnie określają sposoby wykonania zadań, uniemożliwiając powiązanie zadania przekazanego jednostce pomocniczej z konkretną normą kompetencyjną lub środkiem służącym do realizacji zadania (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod red. Pawła Chmielnickiego wyd. 3 LexisNexis Warszawa 2007 str. 221)”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 Statutu w zakresie zawartych we wprowadzeniu do wyliczenia zwrotów: „wszelkie” oraz „, nie zastrzeżone ustawami, statutom Miasta i Gminy Szamocin i innymi przepisami prawa na rzecz innych organów, a w szczególności”, a także § 3 ust. 3 w zakresie wyrażenia: „w szczególności” zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia, jako istotnie naruszających art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 u.s.g.

W § 7 Statutu rada postanowiła: „Prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim mają wszyscy zainteresowani” (ust. 1), „Prawo do głosowania na Zebraniu Wiejskim mają stali mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do organów Gminy” (ust. 2), „Uprawnienie do udziału w posiedzeniu zebrania wiejskiego obejmuje następujące prawa: a) zgłaszanie inicjatywy uchwałodawczej; b) udział w dyskusji nad sprawami objętymi przegłosowanym porządkiem obrad; c) zadawania pytań Sołtysowi, członkom Rady Sołectkiej oraz obecnym na posiedzeniu przedstawicielom Miasta i Gminy Szamocin; d) wnioskowanie o umieszczenie w protokole własnych wypowiedzi i podejmowanych działań; e) udziału w głosowaniu; f) zgłaszania kandydatur i kandydowania na stanowiska w organach Sołectwa” (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przepisy normujące kwestie prawa udziału w Zebraniu Wiejskim i udziału w głosowaniu na Zebraniu Wiejskim nie są ze sobą spójne. Skoro „prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim” zostało przyznane „wszystkim zainteresowanym” (§ 7 ust. 1 Statutu), a „prawo do głosowania na Zebraniu Wiejskim” jedynie „stałym mieszkańcom Sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze do organów Gminy” (§ 7 ust. 2 Statutu), to „uprawnienie do udziału w posiedzeniu zebrania wiejskiego” nie może obejmować w każdym przypadku prawa „udziału w głosowaniu” (§ 7 ust. 3 lit. e Statutu). Oba te prawa (uprawnienia) zostały nadane innym grupom podmiotów, przy czym grupę „wszystkich zainteresowanych” należy rozumieć szerzej niż grupę „stałych mieszkańców Sołectwa posiadających czynne prawo wyborcze do organów Gminy”. Innymi słowy, każdy stały mieszkaniec Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do organów Gminy będzie miał prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim i zarazem prawo do głosowania na takim Zebraniu. Natomiast nie każdy zainteresowany, któremu na mocy § 7 ust. 1 Statutu przyznano „prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim”, będzie miał „prawo do głosowania na Zebraniu Wiejskim” w rozumieniu § 7 ust. 2 Statutu.

W świetle powyższego uznać należy, że postanowienie § 7 ust. 3 lit. e Statutu, z którego wynika, że „uprawnienie do udziału w posiedzeniu zebrania wiejskiego” obejmuje prawo „udziału w głosowaniu”, nie znajduje potwierdzenia w treści § 7 ust. 1 i 2 Statutu. Powstała w ten sposób wewnętrzna sprzeczność

tych przepisów budzi istotne wątpliwości interpretacyjne co do kręgu adresatów, którym przysługują omawiane prawa podmiotowe i związane z nimi uprawnienia.

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być redagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Mowa tu w szczególności o przepisach § 6 ZTP („Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”) oraz § 25 ust. 1 ZTP („Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”), stosowanych odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP). Reguły te wynikają również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Powyższych wymogów nie spełniają omawiane regulacje § 7 ust. 1-3 Statutu, które w sposób niespójny ze sobą normują prawa podmiotowe (i uprawnienia) do udziału w Zebraniu Wiejskim i do głosowania podczas Zebrania Wiejskiego. W tym stanie rzeczy koniecznym, a zarazem wystarczającym, jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 3 lit. e Statutu jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. w związku z § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 ZTP w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uprawnieniem do udziału w posiedzeniu zebrania wiejskiego rada powiązała także prawo zgłaszania kandydatur i kandydowania na stanowiska w organach Sołectwa (§ 7 ust. 3 lit. f Statutu), co zdaniem organu nadzoru nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Z kolei w myśl art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Wskazując w art. 36 ust. 1 u.s.g. na uchwałodawczy charakter organu, jakim jest zebranie wiejskie, ustawodawca nie przyznał temu podmiotowi prawa wyboru organów sołectwa. 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 wyposażać zebranie wiejskie również w kompetencje elekcyjne, stosowny przepis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g. 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 13 lipca 2022 r., II SA/Bd 197/22; wyrok WSA w Poznaniu z 7 września 2021 r., II SA/Po 497/21).

Zdaniem organu nadzoru, uprawnienie w zakresie „zgłaszania kandydatur i kandydowania na stanowiska w organach Sołectwa” jest ściśle powiązane z omawianymi podmiotowymi prawami wyborczymi, o których mowa w art. 36 ust. 2 u.s.g., a nie z udziałem w organie uchwałodawczym, jakim jest zebranie wiejskie. Tym samym uznać należy, że przepis § 7 ust. 3 lit. f Statutu został wydany z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W § 11 ust. 1 i 2 Statutu określono zadania organu wykonawczego sołectwa, przy czym w ust. 3 tego paragrafu zastrzeżono, że: „W wyjątkowych sytuacjach Sołtys może upoważnić członka Rady Sołeckiej do

wykonywania określonej czynności w oparciu o przepisy prawa cywilnego”. Stosownie do zapisów § 12 ust. 13 Statutu: „W przypadku dłuższej nieobecności Sołtysa, trwającej ponad 2 miesiące, spowodowanej m. in. chorobą lub świadomego uchylania się od realizacji swoich obowiązków, Burmistrz powierza realizację zadań Sołtysa członkowi Rady Sołeckiej lub innej osobie do chwili wyboru nowego Sołtysa”. Nadto w myśl § 15 ust. 10 Statutu: „Do czasu wyboru nowego Sołtysa, funkcję tę sprawuje dotychczasowy Sołtys, a w razie braku wyrażenia przez niego zgody, albo jego śmierci, najstarszy wiekiem członek Rady Sołeckiej, który wyraził na to zgodę”.

W ocenie organu nadzoru, cytowane regulacje Statutu, tj. § 11 ust. 3, § 12 ust. 13 oraz § 15 ust. 10 w zakresie zwrotu: „, a w razie braku wyrażenia przez niego zgody, albo jego śmierci, najstarszy wiekiem członek Rady Sołeckiej, który wyraził na to zgodę”, nie znajdują uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g.: „Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka”. Ustawodawca przewidział zatem dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomagania działalności sołtysa. Rada sołecka, a tym bardziej jej członek, nie może zatem przejmować zadań, sprawować funkcji sołtysa w jego zastępstwie czy też w czasie wakatu na tym stanowisku. Cedowanie kompetencji sołtysa na inną osobę, w tym na członka rady sołeckiej, jest kwalifikowane w orzecznictwie sądów administracyjnych jako istotne naruszenie art. 36 u.s.g., z czym organ nadzoru w pełni się zgadza. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 14 lutego 2020 r. (IV SA/Po 917/19) wyjaśnił: „[...] istotna wadliwość unormowania § [...] statutów, skutkująca jego nieważnością [...] polega na tym, iż [...] przewiduje ono, bez podstawy prawnej, możliwość cedowania przez sołtysa jego kompetencji na inną osobę (wskazanego przez sołtysa «zastępcę», nieznanego ustawie, ani niepoddanego procedurze wyborczej). Jak to już wyżej wskazano, o ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, «ciał», itp.) nieznanych ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiejkolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom «ustawowym»”. Rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe z art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 u.s.g., w tym określając w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów tej jednostki, związana jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym omawianym art. 36 ust. 1 u.s.g.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru uznał, że kwestionowane regulacje Statutu, które wprowadzają możliwość upoważniania przez Sołtysa członka Rady Sołeckiej do wykonania określonej czynności należącej do kompetencji (zadań) Sołtysa (§ 11 ust. 3 w związku z ust. 1 i 2), a także powierzania realizacji zadań Sołtysa oraz sprawowania funkcji Sołtysa przez członka Rady Sołeckiej w sytuacjach określonych odpowiednio w § 12 ust. 13 i § 15 ust. 10, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 w związku z art. 36 ust. 1 u.s.g., co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Końcowo organ nadzoru wskazuje na błędnie zredagowane przepisy uchylające. Rada dwukrotnie postanowiła, że: „Traci moc uchwała Nr XV/145/12 Rady Miasta i Gminy Szamocin z dnia 21.06.2012 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Atanazyn oraz uchwała Nr XXVIII/271/22 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 19.05.2022 r. w sprawie zmiany statutu sołectwa Atanazyn” (§ 2 uchwały) oraz „Traci moc uchwała nr XV/145/12 Rady Miasta i Gminy Szamocin z dnia 21 czerwca 2012r oraz uchwała nr XXVIII/271/22 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 19 maja 2022r.” (§ 19 ust. 3 Statutu).

Zasady zamieszczania w uchwale przepisów uchylających inne uchwały, jak również reguły redagowania takich przepisów, określone zostały w ZTP.

Przepisy uchylające należą do grupy przepisów końcowych, mających w strukturze ustawy ściśle wyznaczone miejsce (§ 15 pkt 5, § 38 ZTP). Przepisowi uchylającemu ustawę nadaje się brzmienie: „Traci moc ustawa ... (tytuł ustawy)” (§ 40 ust. 1 ZTP). Zasady te stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP). Organ nadzoru uwypukla, że w przepisie uchylającym należy przytoczyć w całości aktualny tytuł uchwały uchylanej, a w przypadku aktu prawa miejscowego – także określenie właściwego adresu publikacyjnego (§ 158 ust. 1 w związku z § 161 ust. 1 ZTP). Tytuł uchwały obejmuje: oznaczenie rodzaju aktu, nazwę organu wydającego uchwałę, datę uchwały oraz określenie jej przedmiotu (§ 120 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). Z kolei adres publikacyjny zawiera oznaczenie pozycji i dziennika urzędowego, zgodnie z zasadami wyrażonymi w § 158 ust. 1 i ust. 7 ZTP. W niniejszej sprawie zastosowanie znajdzie wymóg oznaczenia „pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego,

w którym ogłoszono zarówno pierwotny tekst tego aktu, jak i akty zmieniające ten akt - jeżeli akt ten był nowelizowany, a nie ogłoszono jego tekstu jednolitego” (§ 158 ust. 1 pkt 2 ZTP).

Jednocześnie należy wskazać na bezprzedmiotowość uchylania uchwał zmieniających, jeżeli te już weszły w życie. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 września 2012 r., III SA/Wr 317/12). Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. nr 8, poz. 149). Przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego.

W świetle powołanych wyżej regulacji ZTP, prawidłowo zredagowany przepis uchylający powinien być zamieszczony w końcowej części uchwały (a nie w załączniku do uchwały) i mieć brzmienie: „Traci moc uchwała nr XV/145/12 Rady Miasta i Gminy Szamocin z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Atanazyń (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 3061 oraz z 2022 r. poz. 4244)”.

Sformułowanie przepisów uchylających (§ 2 uchwały, § 19 ust. 3 Statutu) z naruszeniem reguł redakcyjnych wynikających z § 158 ust. 1 pkt 2 w związku z § 161 ust. 1 ZTP, jak i powtórne zamieszczenie przepisu uchylającego w Statucie (załączniku do uchwały), nie stanowi w niniejszej sprawie istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby nieważnością wadliwych regulacji.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin