



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 4182

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.292.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/86/2015 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 19 czerwca 2015r. w sprawie statutu Sołectwa Mokrus, jako niezgodnej z art. 35 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przepisami przedmiotowej uchwały podjętej na sesji w dniu 19 czerwca 2015r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu nadała statut sołectwu Mokrus.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Wskazane wyżej przepisy ustawy stanowią normy o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązujące) formułujące otwarty katalog problemów wymagających uregulowania w uchwale. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek zawartych w upoważnieniu skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością uchwały, co zdaniem organu nadzoru zachodzi w przedmiotowej uchwale. Tymczasem, przepisem § 5 ust. 2 pkt 5 uchwały Rada Miejska w Ogrodzieńcu nie zrealizowała upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 48 ust. 1 ustawy, gdyż nie określiła sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut nie ustala również zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. W ocenie organu nadzoru kwestie te stanowią materię statutową, a nie materię innych, odrębnych, bliżej nieokreślonych uchwał.

Tym samym uchwała Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu została pozbawiona elementów obligatoryjnych wpływających na legalność całego aktu prawnego.

Niezależnie od powyższego za istotnie naruszające prawo należy również uznać pozostałe zakwestionowane przepisy uchwały.

Rada Miejska w Ogrodzieńcu obowiązana była przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego 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. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy - jako organ administracji publicznej - zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. To oznacza, że formułując postanowienia uchwały nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze uchwały materii ustawowej zawsze będzie prowadziło do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (vide; wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.06.1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44.; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 14.10.1999 r., I SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz.Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/WR 300/11, wyrok NSA z dnia 08.04.2008 r., II OSK 370/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, zakwestionowane przepisy § 3 ust. 4, § 8 ust. 2, § 13 uchwały stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych.

Kwestię zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej uregulowano w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. 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 o samorządzie gminnym). Miał on więc rozwinąć ustalone ustawą unormowania, a nie powielać je, czy modyfikować.

Tym samym ponowne stanowienie przez Radę Miejską w Ogrodzieńcu - przepisami § 3 ust. 4, § 8 ust. 2, § 13 uchwały - w zakresie wyborów sołtysa i rady sołeckiej, modyfikujące przy tym regulacje ustawowe, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Ponadto w § 2 ust. 1 uchwały Rada posłużyła się zwrotem "w szczególności" stwarzając otwarty katalog zadań sołectwa, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy, który określa zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt III SA/WR 111/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) stwierdził, że: "Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), (...) powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy."

Również § 11 ust. 6 nakładający na sołtysa obowiązek udziału w sesjach rady miejskiej, narusza art. 37a zdanie pierwsze ustawy, według którego przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może

uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu, co oznacza, że ustawodawca ani nie obciążył sołtysa takim obowiązkiem, ani nie stworzył radzie podstawy prawnej do przekształcenia ustawowego uprawnienia sołtysa w obowiązek, który miałby wynikać z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na wymienione nieprawidłowości stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/86/2015 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 19 czerwca 2015r. jest zasadne i konieczne.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak