



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 września 2022 r.

Poz. 5938

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.796.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/417/2022 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectw w Gminie Koniecpol, w całości, jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Koniecpolu przyjęła uchwałę Nr XLVII/417/2022 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectw w Gminie Koniecpol, dalej jako „uchwała”.

Mocą § 1 uchwały Rada uchwaliła Statuty Sołectw w Gminie Koniecpol:

- 1) Aleksandrów w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały;
- 2) Dąbrowa w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 2 do niniejszej uchwały;
- 3) Kuźnica Grodziska w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 3 do niniejszej uchwały;
- 4) Kuźnica Wąsowska w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 4 do niniejszej uchwały;
- 5) Luborcza w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 5 do niniejszej uchwały;
- 6) Łabędź w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 6 do niniejszej uchwały;
- 7) Łysaków w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 7 do niniejszej uchwały;
- 8) Łysiny w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 8 do niniejszej uchwały;
- 9) Michałów w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 9 do niniejszej uchwały;
- 10) Oblasy w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 10 do niniejszej uchwały;
- 11) Okołowice w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 11 do niniejszej uchwały;
- 12) Piaski-Pękowiec w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 12 do niniejszej uchwały;
- 13) Radoszewnica w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 13 do niniejszej uchwały;
- 14) Rudniki w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 14 do niniejszej uchwały;
- 15) Rudniki-Kolonia w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 15 do niniejszej uchwały;
- 16) Stanisławice w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 16 do niniejszej uchwały;
- 17) Stary Koniecpol w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 17 do niniejszej uchwały;
- 18) Teodorów w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 18 do niniejszej uchwały;

- 19) Wąsosz w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 19 do niniejszej uchwały;
 - 20) Wólka w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 20 do niniejszej uchwały;
 - 21) Zagacie w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 21 do niniejszej uchwały;
 - 22) Załęże w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 22 do niniejszej uchwały;
 - 23) Zaróg w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 23 do niniejszej uchwały;
- dalej, jako „Statuty”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 35 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 – ust. 3 ustawy:

1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

3. 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.

Natomiast z przepisu art. 36 ust. 1 – ust. 3 ustawy wynika, że:

1. Organem uchwalodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

2. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

3. Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

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.

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.

Organ nadzoru podkreśla, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia

8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z art. 2 Konstytucji wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Analizowana uchwała nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych, co przesądza o jej nieważności.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z art. 35 ust. 1 w związku ust. 3 pkt 3 ustawy.

Wskazać należy, że na podstawie tego przepisu Rada określić powinna zadania organów jednostki pomocniczej, którymi w sołectwie są zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy oraz sołtys jako organ wykonawczy. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, w tym również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa i jego organów (por. wyrok WSA w Gliwicach z 17.05.2022 r., III SA/GI 1701/21, LEX nr 3360080; Wyrok WSA w Krakowie z 20.12.2021 r., III SA/Kr 966/21, LEX nr 3285591, wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17, LEX nr 2470445). Tymczasem w niniejszej uchwale brak jest określenia zadań zebrania wiejskiego, co oznacza, że uchwała została pozbawiona elementu obligatoryjnego wpływającego na legalność całego aktu prawnego.

Ponadto uchwała nie określa prawidłowo organizacji organu uchwałodawczego sołectw, tj. zebrania wiejskiego. Rada w regulacjach Statutów określiła organizację pracy zebrania wiejskiego sołectwa, w tym m.in. wskazała, że: *Zebranie otwiera Sołtys i przewodniczy jego obradom. Sołtys może wyznaczyć inną osobę na przewodniczącą Zebrania; Przewodniczący Zebrania czuwa nad przebiegiem i zachowaniem porządku Zebrania Wiejskiego; Porządek obrad ustala Sołtys (§ 22 Statutów), Uchwały podpisuje Sołtys i ogłasza je w sposób zwyczajowo przyjęty (§ 23 ust. 4 Statutów).*

Z powyższych regulacji Statutów jednoznacznie wynika, że zebraniu wiejskiemu co do zasady przewodniczący sołtys, ewentualnie inna przez niego wyznaczona osoba. W ocenie organu nadzoru powyższe narusza art. 36 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys*. Ustawodawca bowiem wyraźnie odróżnił funkcję uchwałodawczą zebrania wiejskiego od funkcji organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys. Nieuprawnionym jest zatarcie ustrojowej odrębności pomiędzy organami sołectw: uchwałodawczym (zebranie wiejskie) oraz wykonawczym (sołtys). Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym *przepisy nie zabraniają w sposób jednoznaczny, by sołtys był przewodniczącym zebrania wiejskiego, co również potwierdza praktyka. Jednak wydaje się, że przyjęcie takiego rozwiązania w statucie sołectwa i uczynienie tego zasadą nie jest pożądanym rozwiązaniem z uwagi na wskazany już wyżej rozłączny charakter pozycji ustrojowej zebrania wiejskiego i sołtysa. W ocenie Sądu, mając na względzie wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa zebraniu wiejskiemu, ale tylko w sytuacji, gdy taką wolę wyrazi każdorazowo samo zebranie, mając na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu. Z uwagi na możliwość wystąpienia sprzeczności interesów organu uchwałodawczego sołectwa i organu wykonawczego, jakim jest sołtys, nie powinno być w przedmiocie wyboru przewodniczącego zebrania wiejskiego automatyzmu* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Go 123/21, por. także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 917/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Go 175/19, wyrok WSA w Gliwicach z 17.05.2022 r.,

III SA/GI 1701/21, publ. CBOSA). Również ustalanie porządku obrad zebrania wyłącznie przez sołtysa w świetle powyższego stanowiska jest niedopuszczalne, bowiem prowadzi do sytuacji, w której organ wykonawczy (sołtys) decyduje o zakresie czynności podejmowanych przez organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), co zakłóca ustrojową odrębność tych organów.

W świetle powyższego wyводу należy przyjąć, że regulacja § 22 Statutów jest niezgodna z prawem, tj. art. 36 ust. 1 ustawy, co rzutuje na ocenę legalności całej uchwały. Brak uregulowania w sposób prawidłowy w Statutach kwestii dotyczącej przewodniczenia zebraniu wiejskiemu i ustalania porządku obrad powoduje niekompletność organizacji zebrania wiejskiego, której uregulowanie w statucie jest obligatoryjne, zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie przez Radę innym podmiotom organizacji organów jednostki pomocniczej w trybie pozaustawowym, a taki porządek ustrojowy jednostki pomocniczej gminy byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Wobec powyższego należy uznać, że regulacje Statutów dotyczące zadań oraz organizacji organu uchwałodawczego sołectw są niepełne, gdyż nie określają jego zadań oraz w sposób prawidłowy zasad i trybu wyboru przewodniczącego zebrania i ustalania jego porządku obrad, co stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Rada nie wypełniła również prawidłowo delegacji ustawowej z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy, bowiem w sposób niepełny uregulowała formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Próbę realizacji wskazanej delegacji Rada podjęła w rozdziale 7 Statutów. W § 32 ust. 4 pkt 4 Statutów Rada przyjęła: *Burmistrz dokonuje nadzoru i kontroli nad działalnością Sołectwa poprzez Zawieszenie w czynnościach Przewodniczącego jednostki pomocniczej do czasu rozpatrzenia sprawy przez Zebranie Wiejskie, jeżeli swoim postępowaniem naruszył przepisy prawa lub nie wykonuje swoich obowiązków.* Żadna regulacja Statutów nie przewiduje jednak uprawnienia zebrania wiejskiego do rozpatrzenia powyższej sprawy, nie wiadomo również, jaki jest dalszy tryb postępowania w tym przedmiocie. Takie konstruowanie przepisów prawnych, zwłaszcza w aktach prawa miejscowego, jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji.

Ponadto nie wskazano terminu, w jakim należy dokonać uregulowanych w rozdziale 7 Statutów czynności nadzorczych, tj. wstrzymanie realizacji uchwał zebrania wiejskiego (§ 32 ust. 4 pkt 3 Statutów), utrzymanie lub uchylenie tej uchwały przez Zebranie (§ 32 ust. 3 pkt 5 Statutów), zawieszenie w czynnościach przewodniczącego jednostki (§ 32 ust. 4 pkt 4 Statutów). Podkreślić należy, że statut sołectwa, jako akt prawa miejscowego winien być zredagowany w sposób czytelny, jasny i precyzyjny, niemający zapisów rodzących trudności interpretacyjnych. Z tych przyczyn wadliwie została wypełniona delegacja z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z 17.05.2022 r., III SA/GI 1701/21, LEX nr 3360080).

Ponadto zwrócić należy uwagę, że Rada wprowadziła odrębne kryteria kontroli i nadzoru (§ 32 ust. 2 Statutów), jednak formy kontroli i nadzoru uregulowane zostały łącznie w § 32 ust. 3 i 4 Statutów. Nadzór i kontrola to odrębne instytucje prawne, a zatem ich formy powinny zostać uregulowane w sposób pozwalający na ustalenie, która z form dotyczy kontroli, a która nadzoru.

Wyżej opisane uchybienia stanowią istotne naruszenie art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również sposób określenia obszaru jednostek pomocniczych, do czego Rada zobligowana została w treści art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy. Każdy ze Statutów zawiera załącznik graficzny (mapa) przedstawiający granice sołectwa. Wskazane załączniki nie zawierają legendy, a posługują się liniami granicznymi różnego koloru. Powyższe powoduje niejasność uchwały, co stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. W szczególności w sposób nieprecyzyjnie oznaczone zostały granice sołectwa Zaróg (załącznik nr 23 do uchwały) – Rada wskazała położenie sołectwa w dwóch miejscach na mapie, z czego jedno z nich nie ma oznaczonej południowo-wschodniej granicy. Ponadto sołectwa Piaski-Pękowiec (załącznik nr 12 do uchwały) oraz Stary Koniecpol (załącznik nr 17 do uchwały) na mapach oznaczone zostały pod inną nazwą, tj. Piaski i Koniecpol Stary.

Niezależnie od powyższego Statuty zawierają również inne wady prawne. Wskazać należy, że w statucie sołectwa mogą zostać uregulowane wszystkie zagadnienia związane z organizacją i zakresem działania danego sołectwa, o ile tylko nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Nie można zatem wprowadzać regulacji sprzecznych z ustawą. Innymi słowy, gdy treść uchwalonego przez jednostkę samorządu

terytorialnego statutu będzie sprzeczna z ustawą – statut dotknięty będzie wadą skutkującą jego nieważnością (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 17.05.2022 r., III SA/GI 1701/21, LEX nr 3360080). Dodać należy, iż *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* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/GI 391/12, Legalis nr 767206). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie w drodze przepisów uchwalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18).

W § 12 ust. 2 Statutów wskazano, że *w wyborach sołtysa może brać udział każdy, kto ukończył 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze danego sołectwa*. Wskazana regulacja jest sprzeczna z art. 36 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym *sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania*. Przepis ten jest regulacją kompletną. W sposób niebudzący wątpliwości reguluje on podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie i wyraźnie wskazuje, że sołtys i członkowie rady sołeckiej są wybierani przez „stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”. Tymczasem kwestionowany zapis uchwały modyfikuje treść przepisu art. 36 ust. 2 ustawy poprzez przyznanie możliwości prawa wybierania sołtysa „każdemu, kto ukończył 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze danego sołectwa”, i jako taki jest niedopuszczalny. Ponadto taki zapis uchwały jest sprzeczny z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Nie uwzględnia on bowiem np. regulacji wynikających z art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 Kodeksu, które szczegółowo określają kwestię osób, jakie nie posiadają czynnego prawa wyborczego (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 10.03.2021 r., IV SA/Po 1787/20, LEX nr 3172866, wyrok WSA w Lublinie z 7 maja 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 89/12, publ. CBOSA).

Zgodnie z § 15 ust. 1 lit. k Statutów *do obowiązków sołtysa należy występowanie z wnioskiem do Burmistrza w terminie do 30 września każdego roku o ujęcie w projekcie budżetu gminy na rok następny przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego*. Powyższe modyfikuje treść art. 5 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.), zgodnie z którym:

2. *Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.*

4. *W terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, sołtys przekazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy.*

A zatem sołtys nie występuje z powyższym wnioskiem do Burmistrza, lecz przekazuje mu wniosek uchwalony przez zebranie wiejskie.

W § 18 ust. 2 Statutów przyjęto: *Podstawą do ustalenia liczby uprawnionych do udziału w zebraniu jest informacja z rejestru wydana przez właściwą komórkę Urzędu Miasta i Gminy w Koniecpolu*. Zgodnie z art. 1 ustawy *mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 32/21, opubl. LEX nr 3124973: *Mieszkańcem gminy jest natomiast osoba fizyczna przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu. Stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości* (por. wyrok NSA z 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14). *Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej, wobec czego należy uznać, że odwołanie się do kryterium zameldowania na pobyt stały, jako warunku uczestniczenia i korzystania z pełnych uprawnień w zebraniu wiejskim narusza prawo*. Reasumując, prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają mieszkańcy sołectwa, jak Rada wskazała w § 18 ust. 1 Statutów. Nie ma natomiast podstaw do tego, aby decydować o liczbie uprawnionych do udziału w zebraniu na podstawie informacji z rejestru wydanej przez właściwą komórkę Urzędu Miasta i Gminy w Koniecpolu. Zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U z 2022 r. poz. 1191) wójt prowadzi rejestr mieszkańców, a art. 7 ust. 3 tej ustawy wynika, że *w rejestrze mieszkańców gromadzone są dane osób, o których mowa w ust. 1 i 2, które*

wykonały obowiązek meldunkowy na terenie danej gminy. Zatem urząd dysponuje ewidencją mieszkańców, w której figurują osoby zameldowane na terenie gminy, tymczasem fakt zameldowania nie ma znaczenia dla możliwości udziału w zebraniu wiejskim. Odwołanie się do kryterium zameldowania na pobyt stały jako warunku uczestniczenia i korzystania z pełnych uprawnień w zebraniu wiejskim, jak podkreślił NSA w wyroku z 22.08.1996 r., SA/Gd 1956/95, OwSS 1997/1, poz. 17, narusza prawo. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „dane z ewidencji mogą być pomocne w ustaleniu charakteru pobytu osoby na terenie sołectwa, nie przesądzają one jednak o tych uprawnieniach”. Użycie w tym przepisie terminu „mieszkaniec” wskazuje, iż ustawodawca odwołał się do kategorii zamieszkania. Zaznaczyć należy, że przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkiwaniem na terenie danej jednostki i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Zameldowanie nie oznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Powszechnie akceptowana jest w orzecznictwie wykładnia prawa, która nie utożsamia zameldowania z członkostwem we wspólnocie samorządowej (wyrok NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2458/13, LEX nr 1792343). Wspólnotę tworzą osoby zamieszkałe w gminie, niezależnie od tego, czy dopełniły one obowiązku meldunkowego, czy też nie (por. wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, z dnia 9 października 2001 r., I SA 1582/01 oraz z dnia z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 1054/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 9/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2021 r., sygn. akt II Sa/Go 23/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezgodny z prawem jest również § 26 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 Statutów w zakresie, w jakim dotyczą przekazywania przez Radę Miejską sołectwu składników mienia komunalnego. Zgodnie z treścią wskazanych regulacji :

1. We władaniu Sołectwa mogą znajdować się składniki mienia komunalnego przekazane przez Radę Miejską Sołectwu uchwałą na zasadach określonych w statucie Gminy, Statucie Sołectwa oraz przepisach powszechnie obowiązujących w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym.

3. Zebranie wiejskie:

1) występuje do Rady Miejskiej z wnioskiem o przekazanie wskazanych składników mienia gminnego do korzystania i zarządzania.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy do zadań wójtów należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Z kolei stosowanie do art. 18 ust. 2 pkt 7 do wyłącznej właściwości rady należy ustalanie zasad przekazywania składników mienia do korzystania jednostkom pomocniczym. Zgodnie z przepisami czynność przekazania konkretnych składników mienia do korzystania jednostkom pomocniczym należy do kompetencji wójta, który może to uczynić na zasadach określonych przez Radę. Rada nie ma kompetencji do wyposażenia jednostek pomocniczych gminy w określone zindywidualizowane mienie (wyrok WSA w Gliwicach z 19.10.2017 r., IV SA/Gl 405/17, LEX nr 2393986).

Reasumując, powyższe regulacje w ocenie organu nadzoru podjęto z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, powyżej szczegółowo opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Kończąc, organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 2 pkt 3 Statutów Rada postanowiła, że statut określa zasady i tryb wyboru organów sołectwa oraz ich odwoływanie, podczas gdy w dalszych regulacjach Statutów nie określono materii odwoływania organów sołectwa. Nieprecyzyjny jest również tytuł uchwały, w którym Rada posłużyła się pojęciem statutu w liczbie pojedynczej, podczas gdy mocą uchwały uchwalono 23 Statuty dla wskazanych w niej sołectw.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę nieprawidłowy sposób oznaczania jednostek redakcyjnych w przedmiotowej uchwale. Zgodnie z § 56 i § 57 ust. 3 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.) w przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony; każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką. Zatem wyliczenie zawarte w § 19 Statutów winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1)”. Z kolei zgodnie z § 124 ust. 2 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tირet na podwójne tiret. Zgodnie z § 57 ust. 2, 3 i 4 Zasad techniki prawodawczej ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, natomiast wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż), z nawiasem z prawej strony. Zatem wyliczenie w § 15 ust. 1 oraz ust. 2 Statutów powinno być ujęte w punkty oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1)”, a wyliczenie w obrębie § 15 ust. 2 lit. c Statutów, który powinien być oznaczony jako § 15 ust. 2 pkt 3 – powinno być oznaczone literami z nawiasem z prawej strony – „a)”. Wszystkie wyliczenia w obrębie punktów i ustępów powinny kończyć się średnikiem, a ostatni kropką. Uwagi te należy odnieść również do § 17 ust. 9, § 18 ust. 3, § 23 ust. 7 Statutów.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/417/2022 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectw w Gminie Koniecpol – 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz