



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 sierpnia 2024 r.

Poz. 5683

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.714.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), dalej jako „ustawa”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/26/2024 Rady Gminy Godów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie Statutu Sołectwa Skrbeńsko, w części:

1) § 4, § 13 ust. 3 uchwały w zakresie sformułowania: „uchwałami rady gminy i zarządzeniami wójta” wraz z poprzedzającym je przecinkiem, oraz § 39 uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 ustawy w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP,

2) § 6 ust. 2 pkt 10 uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 ustawy w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399),

3) § 37 uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 ustawy w związku z art. 51 ust. 3 ustawy,

4) § 38 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania: *nad działalnością sołectwa* oraz tytułu Rozdziału 8 w zakresie sformułowania: *nad działalnością sołectwa*, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lipca 2024 roku Rada Gminy Godów podjęła uchwałę Nr IV/26/2024 w sprawie Statutu Sołectwa Skrbeńsko, dalej jako *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1, art. 42, art. 48 ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lipca 2024 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż we wskazanej wyżej części jest ona niezgodna z prawem.

Należy wskazać, że art. 35 ust. 1 ustawy przewiduje, że „organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”.

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.

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

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.

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.

Dokonując oceny legalności zapisów przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że za sprzeczne z prawem uznaje regulacje załącznika do uchwały zawarte w § 4, § 13 ust. 3 i § 39 uchwały. Przepisem § 4 uchwały Rada Gminy Godów postanowiła, że: *§ 4. Samorząd mieszkańców sołectwa Skrzyszów działa na podstawie przepisów prawa, a w szczególności na podstawie:*

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- 2) Statutu Gminy Godów;
- 3) niniejszego statutu.

Przepisem § 13 ust. 3 uchwały natomiast Rada Gminy przewidziała, że: *3. Sołtys wykonuje zadania sołectwa określone w niniejszym statucie oraz inne zadania określone przepisami prawa, uchwałami rady gminy i zarządzeniami wójta.*

W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Akt niższego rzędu nie może rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy czy rozporządzenia. Tym samym w ocenie organu nadzoru akt prawa miejscowego nie może przesądzać o obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy. Nie może również przesądzać o obowiązku przestrzegania przez organ Sołectwa przepisów Statutu Gminy i Statutu Sołectwa, które jako akty prawa miejscowego wiążą organy jednostki pomocniczej z mocy art. 94 Konstytucji RP.

Ponadto należy zauważyć, że z konstrukcji przepisu § 13 ust. 3 uchwały wynika, że *Sołtys wykonuje (...) inne zadania określone (...) uchwałami rady gminy i zarządzeniami wójta.* W ocenie organu nadzoru powyższa norma statutowa wprowadza otwarty katalog zadań Sołtysa. Umożliwia ona bowiem nakładanie na niego

nowych zadań poza Statutem Sołectwa – w drodze uchwał (nawet tych o zwykłym charakterze) Rady Gminy i zarządzeń Wójta, co należy uznać za niedopuszczalne.

Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, Uchwała rady gminy bowiem, będąca aktem prawa miejscowego, może być stanowiona przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy wynika, że statut jest podstawą działania jednostki pomocniczej, i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki pomocniczej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 35 ust. 3 ustawy. Tym samym to Statut Sołectwa – a nie jakikolwiek akt organu gminy – w sposób wyczerpujący powinien regulować – zadania organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 3).

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy: *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami* (ust. 1). Tym samym uchwała określająca materię statutową jednostki pomocniczej – jest nie tylko aktem powszechnie obowiązującym – ale dodatkowo jest aktem, którego uchwalenie jest poddane procedurze konsultacyjnej. Tym samym treść takiej uchwały nie może być w żaden sposób modyfikowana czy uzupełniana poza ustawowym trybem przewidzianym dla podjęcia statutu jednostki pomocniczej gminy.

Tymczasem Rada przepisem § 13 ust. 3 uchwały stworzyła otwarty katalog zadań Sołtysa, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez niego innych zadań, nie przewidzianych w Statucie. Takie uregulowanie uchwały powoduje, że Rada Gminy w drodze innego aktu niż Statut lub inny organ, niż Rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł nałożyć na organ jednostki pomocniczej inne, nie przewidziane przez niniejszą uchwałę zadania. Tymczasem ustawodawca w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy wprost zastrzegł, iż o zadaniach organów jednostki pomocniczej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia Sołtysowi do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie, niż zmiana statutu jednostki pomocniczej, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 2 Konstytucji w związku z art. 35 ust. 3 ustawy.

Wreszcie należy zakwestionować legalność § 39 uchwały, zgodnie z którym *Zmiany statutu dokonuje rada gminy*. Przepis ten stanowi niedopuszczalną w aktach prawa miejscowego modyfikację art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami*.

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 6 ust. 2 pkt 10 uchwały, treścią którego Rada Gminy jako zadanie Sołectwa – określone w ramach zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę – uznano utrzymanie porządku i czystości na terenie sołectwa. Należy na wstępie zauważyć, że Rada Gminy określając takie zadanie – nie określiła sposobu jego realizacji. Przepisem § 7 uchwały wskazano, że zadania są realizowane za pośrednictwem organów sołectwa, niemniej jednak z uchwały nie wynika, który z organów: Zebranie Wiejskie czy Sołtys, miałby to zadanie realizować i w jaki sposób. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: *1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy*. Ustawa ta w sposób wyczerpujący określa działania gminy w tym zakresie, określa również zasady ich realizacji i nie przewiduje możliwości scedowania tego obowiązku na organy jednostki pomocniczej.

Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy określa Statut gminy. Tymczasem Rada Gminy przepisem § 37 uchwały określiła zasady prowadzenia przez Sołectwo gospodarki finansowej w ramach środków przeznaczonych na jego działalność w budżecie gminy.

Tym samym Rada w statucie jednostki pomocniczej uregulowała materię podlegającą regulacji w drodze Statutu Gminy Godów, co stanowi istotne naruszenie prawa, to jest art. 35 ust. 3 w związku z art. 51 ust. 3 ustawy. Organ stanowiący podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu. Oznacza to, iż treść aktów prawa miejscowego powinna być dostosowana ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i kompetencji przysługujących organowi

stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z powierzonych mu zadań. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, a podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca. Dodatkowo należy stwierdzić, że przepisem § 37 ust. 4 uchwały Rada Gminy dokonała modyfikacji art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim – co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa.

Odnosząc się do regulacji prawnych Rozdziału 8, należy stwierdzić, że zarówno jego tytuł, jak i § 38 ust. 1 w zakresie sformułowania „nad działalnością sołectwa” stanowią istotne naruszenie prawa, to jest naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Należy zauważyć, że przepisy art. 15 i art. 18a ustawy wyposażają radę gminy (działającą poprzez komisję rewizyjną) w uprawnienia kontrolne nad ogólnie pojętą „działalnością” jednostek pomocniczych. Rada bowiem w myśl art. 18a ust. 1 ustawy kontroluje działalność jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Z kolei przepis art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy potwierdza powyższe uprawnienia rady, jak również doposaża ją w uprawnienia nadzorcze, jednakże powyższe sprowadza do możliwości kontrolowania i nadzorowania jedynie organów jednostek pomocniczych. To oznacza, że o ile kompetencje kontrolne rady gminy na mocy przepisów art. 15 i art. 18a ustawy obejmują całą działalność jednostek pomocniczych, to już kompetencje kontrolne i nadzorcze rady i wójta – stosownie do przepisu art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy – będą obejmowały działalność ich organów. Tymczasem z zakwestionowanych regulacji Rozdziału 8 uchwały wynika, że przyznane Radzie Gminy i Wójtowi kompetencje nadzorcze i kontrolne są zbyt szerokie. Obejmują bowiem one – nie jak dopuszcza ustawa – „działalność organów” Sołectwa – ale działalność Sołectwa.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcinski (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. CBOSA).

W dniu 21 sierpnia do organu nadzoru wpłynęło pismo znak: RG.0711.8.2024 stanowiące wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. Wskazano w nich, iż: *Zauważyć należy, że wyeliminowanie zapisu § 21 ust. 2 uchwały, spowoduje brak możliwości procedowania zebrania wiejskiego ze względu na limit określony w § 21 ust. 1. W naszej ocenie zapis § 21 ust. 2 jest zgodny z prawem albowiem należy go odczytywać łącznie z treścią § 21 ust. 3, który stanowi, że uchwały zapadają zwykłą większością głosów. Oczywiście zatem jest, że jeżeli w drugim terminie nie będą obecne co najmniej trzy osoby uprawnione do głosowania, to zebranie wiejskie nie będzie zdolne do podjęcia wiążącej decyzji także w drugim terminie. Zawarte w § 21 ust. 2 sformułowanie „bez względu na liczbę obecnych uprawnionych do głosowania” należy odnosić do limitu określonego w § 21 ust. 1, jednak z uwzględnieniem wymogu określonego w § 21 ust. 3. W związku z powyższym zwracamy się z uprzejmą prośbą o niepodjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego wobec zapisu § 21 ust. 2 uchwały, gdyż nie jest on sprzeczny z art. 35 ust. 3 ustawy w związku z art. 36 ust. 1 ustawy. Organ nadzoru uwzględnia powyższe wyjaśnienia, w związku z powyższym, odstępuje od stwierdzenia nieważności przepisu § 21 ust. 2 przedmiotowej uchwały.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/26/2024 Rady Gminy Godów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie Statutu Sołectwa Skrbeńsko – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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