



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 października 2024 r.

Poz. 7024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.836.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 października 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. 1465), dalej jako „ustawa”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/41/24 Rady Gminy Świnna z dnia 19 września 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Pewel Ślemieńska, w części określonej w:

- 1) § 16 ust. 2 zdanie drugie, trzecie i czwarte załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 36 ust. 2 ustawy,
- 2) § 41 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 36 ust. 1 ustawy,
- 3) § 46 ust. 1, 2, 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 51 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2024 r. Rada Gminy Świnna przyjęła uchwałę Nr VI/41/24 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Pewel Ślemieńska. Załącznik do uchwały stanowi *STATUT SOŁECTWA PEWEL ŚLEMIĘŃSKA*, zwany dalej *Statutem*.

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

Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera przepis art. 35 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Powołany przepis jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych – w tym sołectw. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca określił, 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.

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

Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, jest przestrzeganie 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 wykroczyć 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 prowadzić 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 dnia 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu 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>).

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Świnna stanowiąc Statut sołectwa nie była uprawniona do zawierania w jego treści zapisu upoważniającego organ uchwałodawczy sołectwa do decydowania o tajności głosowania. W § 16 ust. 2 Statutu Rada Gminy uregulowała, iż *Głosowanie odbywa się w sposób jawny. Zebranie Wiejskie może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu tajnego głosowania w każdej sprawie. Z wnioskiem takim może wystąpić każdy uczestnik zebrania. Do przeprowadzenia głosowania tajnego wybiera się komisję skrutacyjną w składzie trzyosobowym.* W wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Go 227/16, WSA w Gorzowie Wlkp. stwierdził, że sołectwo stanowi ideowo jeden z elementów kształtowania świadomości i postaw demokratycznych obywateli, dlatego podobnie jak w odniesieniu do organów tych jednostek zastosowanie powinna mieć generalna zasada jawności działania jej organów (art. 11b ustawy), której podstawową gwarancją powinna być jawność podejmowania uchwał, ograniczona jedynie w takim zakresie, jaki przewidział to sam ustawodawca. Należy podkreślić, iż ustawodawca stanowiąc poszczególne regulacje dotyczące funkcjonowania sołectwa wskazuje wprost, jakie uchwały zebrania wiejskiego podejmowane są w głosowaniu tajnym. Zastrzeżenie ustawodawcy w tym zakresie dotyczy wyłącznie wyboru sołtysa i rady sołectkiej, o czym stanowi art. 36 ust. 2 ustawy. Powyższe oznacza, iż rada gminy bez podstawy prawnej przeniosła przysługującą wyłącznie ustawodawcy kompetencję w przedmiocie wyłączenia jawności głosowania na inny podmiot, tj. zebranie wiejskie.

Zatem w ocenie organu nadzoru, § 16 ust. 2 zdanie drugie, trzecie i czwarte Statutu jest sprzeczny z art. 36 ust. 2 ustawy.

W § 41 Statutu Rada Gminy postanowiła, że: *1. Sołtys oraz członkowie Rady Sołectkiej mogą zostać odwołani przez Zebranie Wiejskie przed upływem kadencji, jeżeli:*

- 1) nie wykonują obowiązków Sołtysa lub członków Rady Sołectkiej dłużej niż przez okres kolejnych 3 miesięcy;*
- 2) naruszają postanowienia Statutu Sołectwa lub uchwał Zebrania Wiejskiego;*
- 3) dopuścili się czynu, wskutek którego utracili zaufanie mieszkańców Sołectwa.*

2. Zebranie Wiejskie, na którym ma się odbyć głosowanie nad odwołaniem Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej, zwołuje Wójt Gminy Świnna na pisemny wniosek co najmniej 30 mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, musi zawierać uzasadnienie.

4. Przed przystąpieniem do głosowania należy umożliwić zainteresowanemu złożenie wyjaśnień.

5. Do przeprowadzenia głosowania, o którym mowa w ust. 2, zebranie wybiera komisję skrutacyjną w składzie co najmniej 3 osób.

6. Zebranie Wiejskie odwołuje Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej zwykłą większością głosów w głosowaniu tajnym.

Zdaniem organu nadzoru zebranie wiejskie nie posiada uprawnień elekcyjnych, wobec czego nie może dokonywać wyboru, ani także odwołania sołtysa oraz rady sołeckiej. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym – sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter organu jakim jest zebranie wiejskie nie przyznał mu zatem prawa wyboru lub odwołania organów sołectwa – w żadnym zakresie.

Tak więc 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 ustawy. Wynika z tego, że do kompetencji zebrania wiejskiego nie należy wybór ani możliwość odwołania sołtysa, ani członków rady sołeckiej, albowiem podmioty te mogą być wybierane (i tym samym odwoływane) przez wszystkich stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2022 r. sygn. II SA/Bd 197/22; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2021 r. sygn. II SA/Po 497/21; CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza, że treść § 41 Statutu została podjęta z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy.

Ponadto w § 46 ust. 1-3 Statutu Rada Gminy postanowiła że:

1. Sołectwo nie tworzy własnego budżetu.

2. Wpłaty dokonywane dobrowolnie na rzecz Sołectwa przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej przeznacza się na potrzeby Sołectwa.

3. Księgowość dochodów i wydatków Sołectwa prowadzi Urząd Gminy w Świnnej.

Wskazać jednakże należy, że zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Zatem Rada Gminy dokonując regulacji dotyczącej prowadzenia gospodarki finansowej sołectwa istotnie naruszyła prawa, albowiem z delegacji ustawowej art. 51 ust. 3 ustawy bezsprzecznie wynika, że kwestie dotyczące gospodarki finansowej sołectwa powinny być uregulowane w Statucie Gminy, nie zaś w statucie sołectwa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części uchwały.

Powyżej 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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 Olsztynie 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).

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 VI/41/24 Rady Gminy Świnna z dnia 19 września 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Pewel Ślemieńska – 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