



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2023 r.

Poz. 3838

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.534.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 529/LVIII/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla nr 1 „PÓLNOC” w Kłobucku, w całości, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 i art. 48 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2023 r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 529/LVIII/2023 w sprawie uchwalenia statutu Osiedla nr 1 „PÓLNOC” w Kłobucku, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 35 ust. 1 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

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.

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.

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.

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.

Tymczasem uregulowania uchwały nie czynią zadość powyższym wymogom i istotnie naruszają prawo.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawodawca rozróżnił w art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy funkcje kontrolne i nadzorcze organów gminy nad działalnością jednostek pomocniczych. Wobec tego obie funkcje organów gminy powinny zostać określone w statucie jednostki pomocniczej. Tymczasem Rozdział 7 uchwały reguluje jedynie kwestię sprawowanego nadzoru nad osiedlem, zaś uchwalony statut w żadnym miejscu nie reguluje kwestii związanych z kontrolą nad jednostką pomocniczą. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że Rada podejmując przedmiotowy statut nie wypełniła w całości delegacji z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Ponadto uchwalony statut nie zawiera także innego elementu obligatoryjnego, tj. nie określa zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1 ustawy). Rada Miejska w Kłobucku podjęła próbę uregulowania przedmiotowej kwestii, w § 28 uchwały postanawiając, iż:

1. Osiedle prowadzi gospodarkę finansową w ramach środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy.

2. Zasady gospodarki finansowej określa statut gminy.

Jednak powyższy przepis określa przede wszystkim, że osiedle prowadzi gospodarkę finansową i nie reguluje w ogóle problematyki zarządzania przez jednostkę pomocniczą powierzonym mieniem. Przedmiotowe regulacje muszą zostać obligatoryjnie zawarte w statucie jednostki pomocniczej. Wobec tego, należy uznać, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 48 ust. 1 ustawy.

W związku z powyższym zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Odnosząc się do poszczególnych przepisów Statutu, organ nadzoru uznał, że część z nich narusza prawo w sposób istotny. I tak:

W § 9 uchwały Rada uregulowała, że:

1. W celu realizacji wspólnych przedsięwzięć samorząd mieszkańców nawiązuje współpracę z samorządami mieszkańców sąsiednich osiedli i sołectw.

2. W ramach współpracy, o której mowa w ust. 1 osiedle może:

1) zawierać porozumienia z innymi jednostkami pomocniczymi gminy określające zakres i sposób wykonywania wspólnych zadań;

2) podejmować wspólne uchwały z organami innych jednostek pomocniczych gminy.

Powyższymi przepisami uchwały organ stanowiący gminy przyznał jednostce pomocniczej kompetencje całkowicie nieznanie ustawie o samorządzie gminnym. Osiedle, jako jednostka pomocnicza nie może prowadzić samodzielnej działalności, w tym zawierać porozumień z innymi jednostkami pomocniczymi (na wzór porozumień międzygminnych). Ponadto wskazać należy, że wspólne podejmowanie uchwał wraz z innymi jednostkami pomocniczymi, również jest niezgodne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, niezależnie od tego, czy byłyby to jednostki pomocnicze Miasta Kłobucka, czy też innych gmin. Ogólne zebranie mieszkańców posiada kompetencje uchwałodawcze (art. 37 ust. 4 ustawy), a obszar jego oddziaływania nie może wykraczać poza granice danej jednostki pomocniczej.

Zakwestionować również należy przepis § 14 uchwały, który stanowi, że: *Prawo do udziału w zebraniu mieszkańców oraz prawo głosowania mają wszyscy mieszkańcy osiedla, posiadający czynne prawo wyborcze.* W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja statutu w sposób nieuprawniony doprowadziła do wyeliminowania z udziału w ogólnym zebraniu mieszkańców – mieszkańców, którzy nie mają czynnego prawa wyborczego, a którzy powinni mieć zapewniony udział w decydowaniu o sprawach osiedla, w sprawach innych niż wybór zarządu. Ogólne zebranie mieszkańców to zgromadzenie ogółu mieszkańców danej jednostki pomocniczej, zamieszkujących stale na jej terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. Uzależnienie uprawnienia mieszkańców do uczestniczenia w organie uchwałodawczym jednostki pomocniczej, na terenie której stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców jednostki pomocniczej może, a kto nie może uczestniczyć w ogólnym zebraniu mieszkańców z prawem do głosowania, jednakże należy wskazać, że ograniczenie takie dotyczy wyłącznie udziału w wyborach organów wykonawczych jednostki pomocniczej. Nie można zatem na tej podstawie ograniczać uprawnień stałych mieszkańców do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Wobec powyższego, zawężenie przez Radę Miejską kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w ogólnym zebraniu mieszkańców tylko do tych mieszkańców, którzy posiadają czynne prawo wyborcze w sposób istotny narusza zasadę równości i zasadę zakazu dyskryminacji wynikające z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania praw wyborczych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w ramach przyznanej swobody do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, musi uwzględnić obowiązujące prawo i granice zakresłone upoważnieniem ustawowym. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Rada Miejska w Kłobucku w § 17 ust. 4 uchwały postanowiła, iż: *Obowiązkiem zwołującego zebranie jest zapewnienie referatów dotyczących spraw rozpatrywanych na zebraniu. W przypadku powstania trudności przewodniczący winien w tym zakresie zwrócić się do rady miejskiej lub burmistrza o pomoc.* Niniejsza regulacja, zdaniem organu nadzoru, jest całkowicie niezrozumiała (zapewnienie referatów dotyczących spraw – czyli czego?). Ponadto nie wiadomo, na czym miałyby polegać pomoc organów gminy – w przypadku powstania przedmiotowych trudności. Wobec czego przytoczony przepis uchwały nie ma może ostać się w materii statutowej jednostki pomocniczej. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynikają zasady prawidłowej legislacji, które wiążą nie tylko ustawodawcę, ale również organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w tym radę gminy. Uchwalane przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (por. TK-K 7/99, K 24/00). W przypadku zaś, gdy ciężko ustalić co dany przepis w ogóle stanowi, niemożliwym jest poddanie go kontroli pod względem legalności.

Wreszcie podnieść należy, że Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała w treści § 25 ust. 2 uchwały wymogi, które powinien spełniać kandydat na członka zarządu, postanawiając, że: *Wybory odbywają się przy nieograniczonej liczbie kandydatów zgłoszonych bezpośrednio przez uprawnionych uczestników zebrania. Kandydat musi wyrazić zgodę na kandydowanie, być mieszkańcem osiedla i posiadać prawo wyborcze.*

Zdaniem organu nadzoru, w uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do ograniczenia praw wyborczych mieszkańców osiedla. Należy wskazać, że o ile w skład ogólnego zebrania mieszkańców wchodzi mieszkańcy danej jednostki pomocniczej, tak kandydat na członka zarządu (włącznie z przewodniczącym zarządu) nie musi być już mieszkańcem osiedla. Tak jak wójt (burmistrz, prezydent miasta), w przeciwieństwie do radnych nie musi być mieszkańcem danej gminy. Wobec czego uregulowania zawarte w § 25 ust. 2 znajdują się poza delegacją ustawową z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a 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 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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 529/LVIII/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla nr 1 „PÓLNOC” w Kłobucku – 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