



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 2 sierpnia 2017 r.

Poz. 2735

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.147.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 lipca 2017 r.

Działając na podstawie art.35, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446 z późn.zm)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXIV/210/2017 Rady Gminy Bukowsko z dnia 28 czerwca 2017r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Tokarnia, w części dotyczącej:

§ 11. pkt 2, 9,15,16 i 17;

§ 16. ;

§ 26. ust.2, 3, 4.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę Wojewoda Podkarpacki otrzymał w dniu 6 lipca 2017r. W podstawie prawnej uchwały został powołany art.35 oraz art.40 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446 z późn.zm). Stosownie do treści pierwszego z wymienionych przepisów, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. 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.

Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, formułującą katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych w zakresie, w jakim został do tego wyraźnie upoważniony.

Tymczasem w uchwale znalazły się regulacje, których nie obejmuje upoważnienie zawarte w przepisie art. 35 ustawy.

W § 11 pkt 2, 9,15,16 i 17 uchwały Rada Gminy Bukowsko określiła kompetencje i obowiązki Sołtysa. W § 11 pkt 2 postanowiono, iż Sołtys reprezentuje mieszkańców Sołectwa na zewnątrz, w szczególności wobec organów Gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie ma kompetencji do rozstrzygania w statucie jednostki pomocniczej kwestii reprezentacji na zewnątrz tej jednostki. Na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, brak jest normy prawnej przyznającej sołtysowi prawo reprezentacji sołectwa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r. II SA/Ol 1364/12 wyraził pogląd, iż

sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy, nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek lub też w imieniu i na rachunek podmiotów trzecich. Umocowania do reprezentacji, jak zawieranie umów oraz występowania przed sądami i organami, mogą wynikać wyłącznie z przepisów ustawowych, ewentualnie z udzielonego przez właściwy organ upoważnienia.

W § 11 pkt 9 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż sołtys uczestniczy w sesjach Rady Gminy bez prawa udziału w głosowaniu. Zgodnie z treścią art. 37a. u.s.g. przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Organ nadzoru zauważa, iż w świetle przepisu ustawowego, od swobodnego uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Ponadto akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Zakwestionowany zapis § 11 pkt 9 uchwały stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych, stąd uznać należy, że w tym zakresie uchwała w sposób istotny narusza przepisy prawa.

W § 11 pkt 15 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż sołtysowi przysługuje wynagrodzenie za inkaso podatków i innych zobowiązań o charakterze publiczno-prawnym w granicach ustalonych przez Radę Gminy. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w statucie jednostki pomocniczej regulacji w zakresie wynagrodzenia za inkaso wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art.35 u.s.g. Status inkasenta, zobowiązanego do poboru podatków i opłat stanowiących dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego, powinien wynikać wprost z aktu prawa miejscowego, jakim jest stosowna uchwała rady gminy wydana na podstawie upoważnienia ustawowego, wynikającego z art.6 ust.12 i art.19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016r. poz.716 z późn. zm.) Pobór inkasa i wynagrodzenie z tego tytułu nie należy do zadań statutowych organu wykonawczego jednostki pomocniczej jakim jest sołtys, lecz wynika z odrębnej uchwały rady gminy.

W § 11 pkt 16 i 17 uchwały Rada Gminy określiła, że sołtysowi przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży na zasadach określonych odrębną uchwałą rady gminy oraz że sołtys z mocy prawa korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. W tym zakresie rada gminy uregulowała jeszcze raz materię, która jest zawarta w art. 36 ust.3 i art.37b u.s.g.

W § 16 Rada Gminy unormowała kwestię jawności działalności Sołectwa i Rady Sołeckiej, co niewątpliwie wykracza poza upoważnienie wynikające z art.35 u.s.g. Należy zauważyć, iż w art. 11b u.s.g. uregulowano problematykę jawności, która odnosi się wyłącznie do organów gminy, a nie do organów jednostki pomocniczej. Przepis ten upoważnia jednocześnie radę gminy do określenia jedynie w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Z powyższych względów uznać należy, że brak jest przepisu upoważniającego radę gminy do regulowania zasad jawności działalności Sołectwa i Rady Sołeckiej w statucie sołectwa. Kwestia jawności działalności organów sołectwa może być oceniana na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2016r. poz.1764) oraz na podstawie statutu gminy.

W § 26 ust.2, 3, 4 uchwały uregulowano trzy kwestie:

- o wyodrębnieniu w budżecie gminy funduszu sołeckiego przesądza corocznie Rada Gminy odrębną uchwałą;
- wysokość funduszu sołeckiego oraz zasady gospodarowania tym funduszem określa odrębna ustawa;
- zasady przekazywania środków budżetowych nie objętych funduszem sołeckim na realizację zadań przez sołectwo określa odrębna uchwała.

Rada Gminy w tym zakresie wykroczyła poza upoważnienie ustawowe oraz uregulowała zagadnienia, które normują akty powszechnie obowiązujące, tj. w ustawa z dnia 21 lutego 2014r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014r. poz.301 z późn. zm.) i ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016r. poz.1870 z późn. zm.).

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. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze uchwały materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej powtórzenie regulacji ustawowej w uchwale jest niezgodne z zasadami legislacji. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, w tym w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) gdzie wskazał, iż „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane naruszenia prawa, organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia narusza w sposób istotny przepisy prawa, co skutkuje jej nieważnością w tej części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podkarpackiego
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak