



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 listopada 2018 r.

Poz. 5044

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.330.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 listopada 2018 r.

Działając na podstawie art.35, art.36 ust.2, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz. 994 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. ust. 15 i 16, § 9 ust.1 pkt 4 i 5, §9 ust. 3 i 4, § 10 ust.1, § 11, §14 ust.1 pkt 1, §20 pkt 4 i 5 Załączników Nr 1, Nr 2, Nr 3, Nr 4, Nr 5 i Nr 6 do uchwały Nr LXV/374/18 Rady Gminy Jaślińska z dnia 18 października 2018r. w sprawie nadania statutów jednostkom pomocniczym Gminy Jaślińska

Uzasadnienie

W dniu 18 października 2018r. Rada Gminy Jaślińska podjęła uchwałę Nr LXV/374/18 w sprawie nadania statutów jednostkom pomocniczym Gminy Jaślińska .W podstawie prawnej uchwały powołano art.35 ust.1, art.48 ust. 1 i 3 oraz art.40 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994 z późn.zm.). Przepis ten stanowi, iż organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. 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.

Zgodnie z powyższym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, a konkretnie sołectwa, określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectwa. Jednakże kompetencje te nie mogą być wykonywane w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienie do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy

interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)"'. Podkreślenia wymaga ponadto, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

W § 3 ust. 15 statutów poszczególnych sołectw Rada Gminy Jaśliśka uregulowała tryb przeprowadzenia wyborów sołtysa przez Zebranie Wiejskie w przypadku nie zgłoszenia kandydata w terminie określonym w kalendarzu wyborczym. Oznacza to, iż rada gminy przyznała Zebraniu Wiejskiemu kompetencję do dokonania wyboru sołtysa. Zdaniem organu nadzoru regulacja niniejszego statutu w tym zakresie narusza przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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". Z przepisu tego wynika, że prawo wybierania sołtysa przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa. Przyznanie w § 3 ust.15 przedmiotowego statutu zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 organów sołectwa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r. (II SA/OP 225/09)).

Z przyczyn wyżej wskazanych również sprzeczny z prawem jest zapis **§ 3 ust.16** statutów poszczególnych sołectw, zgodnie z którym „, w przypadku nie dokonania wyboru Sołtysa przez Zebranie Wiejskie w trybie określonym w ust.16, wyboru Sołtysa dokonuje Wójt w formie zarządzenia w terminie 30 dni od dnia, w którym odbyło się Zebranie Wiejskie. W tym miejscu wymaga podkreślenia, iż Wójt (podobnie jak Zebranie Wiejskie) nie jest uprawniony do wyboru sołtysa.

Z tych samych powodów niezgodny z prawem jest zapis **§ 10 ust.1** statutów poszczególnych sołectw, w którym Rada postanowiła, że Zebranie Wiejskie wybiera Radę Sołecką spośród mieszkańców Sołectwa na pierwszym posiedzeniu zwołanym przez Sołtysa, w terminie 30 dni od wyborów Sołtysa.

W § 9 ust.1 pkt 4 statutów poszczególnych sołectw określono, że utrata mandatu Sołtysa następuje na skutek odwołania przez Zebranie Wiejskie. Natomiast w **§9 ust.4** statutów rada określiła tryb postępowania w przypadkach utraty mandatu przez Sołtysa.

Z kolei w **§ 11** statutów poszczególnych sołectw rada gminy zawarła zapisy dotyczące odwołania Rady Sołeckiej lub poszczególnych jej członków przez Zebranie Wiejskie.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, iż przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Ponadto zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/OI 1429/16, odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej winno odbywać się w takim samym trybie jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że regulacje zawarte w **§ 9 ust.1 pkt 4, §9 ust.4, § 11** statutów naruszają w sposób istotny przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter Zebrania Wiejskiego nie przyznał mu zarówno prawa wyboru jak i odwołania organów sołectwa .

Z tych samych przyczyn niezgodny z prawem jest zapis **§ 14 ust.1 pkt 1** statutów poszczególnych sołectw, zgodnie z którym „, Do zakresu działania Zebrania Wiejskiego należy wybór sołtysa, o którym mowa w §3 ust.15, odwołanie Sołtysa, wybór i odwołanie członków Rady Sołeckiej .

Również zapis **§9 ust.3** statutów poszczególnych sołectw jest niezgodny z prawem, ponieważ odwołanie Sołtysa nie może nastąpić bezwzględną większością głosów skoro winno się odbyć

w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W ocenie organu nadzoru także zapis **§20 pkt 4** statutów poszczególnych sołectw należy zakwestionować, ponieważ Rada gminy nie posiada kompetencji do wyznaczenia sołtysowi mocą statutu sołectwa zadania polegającego na kierowaniu akcją pomocy w sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych. Organy do tego uprawnione wyznacza bowiem ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017r. poz.1897), regulując kompleksowo ich kompetencje i wyznaczając podmioty, za pomocą których organy te wykonują swoje zadania. W szczególności podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej wójt może wydawać wiążące polecenia organom jednostek pomocniczych, a więc także sołtysom - organom wykonawczym tych jednostek. Jednakże decyzja o powierzeniu sołtysom zadań związanych z działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej należy do wójta, a w żadnym razie nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez radę gminy w statucie sołectwa.

Zdaniem organu nadzoru również zapis **§ 20 pkt 5** statutów poszczególnych sołectw, w którym Rada Gminy Jaślicka postanowiła, że do zakresu obowiązków Sołtysa należy uczestniczenie w sesjach Rady oraz uczestniczenie w pracach Rady oraz komisjach Rady jako organ opiniodawczo-doradczy, narusza prawo. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Oznacza to, że udział Sołtysa w sesjach Rady ma charakter dobrowolny. Jest on bowiem uprawniony, a nie zobowiązany do udziału w sesjach rady oraz w pracach wewnętrznych organów rady. Tak więc ustalenie przez radę gminy obowiązku uczestniczenia Sołtysa w sesjach rady, jej pracach oraz komisjach stanowi naruszenie prawa. Nie można bowiem z prawa przysługującego temu organowi, czynić jego obowiązku. Takie uregulowanie statutu w sposób istotny narusza ustawę poprzez jej modyfikację.

W tym miejscu należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Przepis art. 94 Konstytucji RP nakazuje bowiem, aby akty prawa miejscowego ustanawiane były na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP zobowiązuje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

Według organu nadzoru rada gminy uchwalając statut sołectwa winna przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego poprzez regulowanie tylko tych kwestii, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a także przestrzegać prawa ustawowego nie tworząc norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej. Wszelkie przepisy statutu niespełniające tych wymogów w sposób istotny naruszają prawo, przez co są nieważne.

Reasumując stwierdzić należy, iż w statucie sołectwa mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez przepis ustawowy. Wszelkie odstępstwa od upoważnienia sformułowanego w art.35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności

uchwały Nr LXV/374/18 Rady Gminy Jaślicka z dnia 18 października 2018r. w sprawie nadania statutów jednostkom pomocniczym Gminy Jaślicka, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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