



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 26 kwietnia 2024 r.

Poz. 2271

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.160.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXIII/494/2024 Rady Miejskiej w Zaklikowie z dnia 19 marca 2024r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa **Dąbrowa** w części dotyczącej: § 12 ust. 2 i ust. 3, § 13 ust. 3 i ust. 4, § 18 ust. 2 w zakresie zapisu: „a w razie jego nieobecności przewodniczący Rady Sołeckiej”

Uzasadnienie

Rada Miejska w Zaklikowie w dniu 19 marca 2024r. podjęła uchwałę Nr LXIII/494/2024 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa **Dąbrowa**. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska uchwaliła Statut Sołectwa **Dąbrowa** zwany dalej „Statutem Sołectwa”. W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m.in. art. 35 ust. 1 i 3 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.). Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że akt ten narusza obowiązujące przepisy prawa, w związku, z czym w dniu 8 kwietnia 2024r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności we wskazanej części.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej „ustawą”, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu, jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, w myśl której akty prawa miejscowego stanowiące są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera przepis art. 35 ust. 1 ustawy, stosownie do którego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Jednocześnie

w art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca ustalił 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.

Natomiast art. 36 ustawy stanowi, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

W § 12 ust. 2 Statutu Sołectwa Rada Miejska ustaliła, że Radzie Sołeckiej przewodniczy Przewodniczący Rady wybrany spośród jej członków w głosowaniu tajnym na pierwszym posiedzeniu Rady zwołanym po wyborach, zaś w ust. 3 przewidziała, iż Przewodniczący wyznacza swojego zastępcę spośród członków Rady Sołeckiej. Z kolei stosownie § 13 ust. 3 Statutu Sołectwa posiedzenia Rady Sołeckiej zwołuje Przewodniczący Rady z własnej inicjatywy lub na wniosek Sołtysa, zaś w myśl ust. 4 - o zwołaniu posiedzenia Rady Sołeckiej Przewodniczący Rady zawiadamia Sołtysa podając w zawiadomieniu miejsce, termin i porządek obrad. Natomiast w § 18 ust. 2 Statutu Sołectwa wprowadzono zapis, zgodnie z którym Zebraniu Wiejskiemu przewodniczy Sołtys, a w razie nieobecności Przewodniczący Rady Sołeckiej.

Zdaniem zatem organu nadzoru, regulacje wprowadzone przez Radę Miejską w Statucie Sołectwa w § 12 ust. 2 i ust. 3, § 13 ust. 3 i ust. 4 oraz w § 18 ust. 2 w zakresie zapisu: „a w razie jego nieobecności przewodniczący Rady Sołeckiej” nie mieszczą się w zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z przytoczonego wyżej przepisu art. 35 ust. 1 i 3 ustawy.

Zapisy te pozostają również w sprzeczności z art. 36 ust. 1 ustawy. Jak już wskazywano wyżej - Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Skoro ustawodawca określił w art. 36 ustawy, że organami sołectwa są: zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy i sołtys - jako organ wykonawczy, zaś kompetencje rady sołeckiej ograniczają się jedynie do wspomaganie działalności sołtysa, oznacza to, iż Rada Sołecka nie dysponuje samoistnymi kompetencjami. Jest organem szczególnym - wyspecjalizowanym w doradzaniu organowi wykonawczemu sołectwa, pełniącym wobec niego służebną rolę. Rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, ale nie jest organem samodzielnym; jest to wyłącznie organ o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzony w celu wspomaganie sołtysa w realizacji jego zadań (zob. M. Stych, Status prawny rady sołeckiej w przeprowadzonych badaniach własnych, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 6, s. 91-99). Tym samym wprowadzenie przez Radę Miejską w Zaklikowie w Statucie Sołectwa zapisów odnośnie kompetencji Rady Sołeckiej do wyboru spośród jej członków Przewodniczącego Rady Sołeckiej, a w dalszej kolejności przypisanie temu Przewodniczącemu Rady Sołeckiej samodzielnym uprawnień w zakresie: wyznaczenia swego zastępcy (§ 12 ust. 3), zwoływania posiedzeń Rady Sołeckiej, zawiadamiania Sołtysa o tych posiedzeniach (§ 13 ust. 3 i ust. 4), przewodniczenie Zebraniom Wiejskim w razie nieobecności Sołtysa, narusza w sposób istotny przepis art. 36 ust. 1 ustawy. Wprawdzie udzielone radzie upoważnienie ma charakter otwartego katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, jednakże przyznana norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Samodzielność organu stanowiącego gminy jest zatem ograniczona koniecznością respektowania granic wyznaczanych przez akty wyższej rangi.

Ponadto, żaden z przepisów ustawy nie upoważnia rady gminy do tworzenia w drodze uchwały innych organów jednostki pomocniczej gminy, w tym takich jak Przewodniczący Rady Sołeckiej czy zastępca Przewodniczącego Rady Sołeckiej oraz nadawania im samodzielnym uprawnień. Rada nie ma zatem swobody w kształtowaniu struktury organów sołectwa. Reguła, co nie jest zabronione, jest dozwolone, odnosi się wyłącznie do pozycji prawnej jednostki. Natomiast organ władzy publicznej może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019r. sygn. akt II OSK 985/17 i z dnia 5 grudnia 2023r. sygn. akt III OSK 3127/21).

Dodatkowo zwraca się uwagę na następujące nieprawidłowości i kwestie w Statucie Sołectwa:

- 1) zapis § 16 ust. 1 pkt 2 lit. c w odniesieniu do obligatoryjnego obowiązku Sołtysa w zakresie zwoływania Zebrania Wiejskiego na wniosek Rady Sołeckiej budzi wątpliwości, gdyż kompetencje Rady Sołeckiej ograniczają się jedynie do wspomaganie jego działalności sołtysa; Rada Sołecka taki wniosek może złożyć jako podmiot doradczy oraz opiniodawczy organu wykonawczego Sołectwa, skoro jednak nie ma ona uprawnień do samodzielnego działania, to Statut Sołectwa nie może zobowiązywać Sołtysa do realizacji wniosków Rady Sołeckiej w tym zakresie,
- 2) w § 9 ust. 1 nałożony na Sołtysa obowiązek do niezwłocznego przekazywania Burmistrzowi uchwał i opinii Zebrania Wiejskiego jest niespójny z § 18 ust. 9 cyt.: „Uchwały, stanowiska, wnioski i opinie Zebrania Wiejskiego Sołtys przekazuje Burmistrzowi wraz z protokołem z obrad Zebrania Wiejskiego w terminie 14 dni od dnia odbycia Zebrania Wiejskiego.”;

- 3) w § 28 ust. 1 i ust. 2 oraz w § 6 ust. 2 zdanie drugie przewidziano kompetencję Rady Miejskiej do przekazywania Sołectwu składników mienia - do korzystania i zarządzania nimi; tymczasem w świetle art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy organ stanowiący w drodze uchwały ustala zakres działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki”, nie zaś do przekazywania tego mienia; zatem zasady Statutu Sołectwa nie mogą zmieniać zakresu ustawowych kompetencji organów gminy, ograniczając kompetencje Burmistrza na rzecz Rady Miejskiej;
- 4) w § 30 Rozdział 7 pn. Kontrola i nadzór nad działalnością organów Sołectwa nie określono kryteriów kontroli, np. zgodności z prawem, celowości, rzetelności, gospodarności, a także nie wymieniono Rady Miejskiej jako organu kontroli nad działalnością organów Sołectwa, wprawdzie z przepisu art. 18a ustawy wynika, że rada gminy kontroluje m.in. działalność jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną, niemniej jednak zasadnym jest, by takie zapisy wprowadzić w Statucie Sołectwa, zwłaszcza, że organ stanowiący w § 30 ust. 1 Statutu Sołectwa wymienił organy nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że wskazane na wstępie regulacje Statutu Sołectwa nie są prawidłowe i w sposób istotny naruszają ustawę o samorządzie gminnym.

Z tych względów, stwierdzenie nieważności ww. uchwały Rady Miejskiej w Zaklikowie w tej części, jest uzasadnione.

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 PODKARPACIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru