



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 maja 2024 r.

Poz. 2652

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.219.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 maja 2024 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 609).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr III/17/2024 Rady Gminy Adamówka z dnia 23 kwietnia 2024r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Cieplice w części dotyczącej: § 4 ust. 2 pkt 6, § 6 pkt 5, § 7 ust. 1 pkt 14, § 26 ust. 1 pkt 2, § 24, § 25, § 29 ust. 6.

Uzasadnienie

Rada Gminy Adamówka w dniu 23 kwietnia 2024r. podjęła uchwałę Nr III/17/2024 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa **Cieplice**. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 kwietnia 2024r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy uchwaliła Statut Sołectwa **Cieplice** 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.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że akt ten narusza obowiązujące przepisy prawa w związku z czym w dniu 21 maja 2024r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jego nieważności.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024r. poz. 609) 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.

W § 4 ust. 2 pkt 6 Statutu Sołectwa Rada Gminy wprowadziła zapis, zgodnie z którym do zadań Sołectwa należą inne zadania niezastrzeżone ustawami lub uchwałami Rady Gminy na rzecz innych podmiotów a dotyczące Sołectwa.

Należy zauważyć, że ustawa nie zawiera jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości jednostki pomocniczej w sprawach niezastrzeżonych ustawami lub uchwałami Rady Gminy na rzecz innych podmiotów. Dotyczy to również zapisów Statutu Sołectwa w zakresie kompetencji Zebrania Wiejskiego - § 6 pkt 5 cyt.: „stanowienie w innych sprawach dotyczących Sołectwa w granicach obowiązującego prawa” oraz zadań Sołtysa - § 7 ust. 1 pkt 14 cyt.: „wykonywanie innych zadań należących do Sołtysa z mocy obowiązujących przepisów prawa oraz uchwał i zarządzeń organów Gminy” (por. wyroki WSA: w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017r. sygn. II SA/Ol 1429/16; w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019r. sygn. II SA/Go 140/19; w Poznaniu z dnia 9 listopada 2022r. sygn. IV SA/Po 582/22 - CBOSA).

Podkreślenia wymaga, że zadania sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy, w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z zakresem zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Uwagę powyższą należy odnieść także do organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, które w myśl art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy winny być określone w Statucie Sołectwa w tożsamy sposób. Wprowadzenie zatem przez Radę Gminy w Statucie Sołectwa domniemania kompetencji Sołectwa i domniemania organów Sołectwa wykracza poza delegację ustawową z art. 35.

Z kolei w § 26 ust. 1 pkt 2 Statutu Sołectwa Rada Gminy ustaliła, że wygaśnięcie mandatu Sołtysa i członka Rady Sołeckiej następuje na skutek pozbawienia praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do stosowania w drodze analogii w odniesieniu do Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przepisów art. 10 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego (Dz. U. z 2023r. poz. 408), które dotyczą utraty prawa wybieralności kandydatów w wyborach do Sejmu i do Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wójta w danej gminie. Organy jednostek pomocniczych gminy nie są bowiem organami jednostki samorządu terytorialnego (na szczeblu gminnym takimi są tylko rada gminy oraz wójt). Ponadto podkreślić należy, że przypadku określenia zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej w istocie będzie miał zastosowanie - jako *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu wyborczego - art. 36 ust. 2 ustawy, 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.

Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 maja 2012r. sygn. III SA/Lu 89/12, w którym Sąd stwierdził, że cyt.: „do określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa nie znajdują zastosowania postanowienia art. 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.), które dotyczą organów gminy, a nie jej jednostki pomocniczej. W tym zakresie charakter *lex specialis* ma art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), wprowadzający zasadę, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających - jak wskazuje wykładnia funkcjonalna - czynne prawo wyborcze.”

Zatem, zdaniem organu nadzoru zapis § 26 pkt 1 Statutu Sołectwa zawarty w Rozdziale 5. Pn. Zasady i tryb odwołania organów Sołectwa oraz wybory uzupełniające, nie tylko mieści się w zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z przytoczonego wyżej art. 35 ust. 1 i 3 ustawy, ale także pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 6 września 2013r. sygn. akt II OSK/763/13 *regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze przez jego ograniczenie. Regulacja w statucie zasad i tryb wyboru sołtysa (art. 35 ust. 3 pkt 2) oraz regulacja w statucie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy na działalnością organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 5) nie obejmuje materii prawa wyborczego w zakresie ograniczenia biernego prawa wyborczego.*

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej jednostki pomocniczej zapisy zawarte w § 24, § 25 i § 29 ust. 6 Statutu Sołectwa. Zgodnie z § 24 koszty związane z wyborami pokrywane są z budżetu Gminy, zaś w § 25 postanowiono, że obsługę administracyjną wyborów zapewnia Wójt. Z kolei w § 29 ust. 6 wskazano, iż obsługę gospodarki finansowej Sołectwa zapewnia Wójt za pośrednictwem Urzędu Gminy.

Zaznaczenia wymaga, że użyte w powołanych regulacjach określenia „Wójt zapewnia”, ma formę stanowczą, co świadczy o nakładaniu obowiązków. Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy, wójt jest organem wykonawczym. Z kolei w myśl art. 30 ust. 1 ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zaś przepis art. 30 ust. 2 określa zadania wójta.

W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy (ust. 3). Natomiast art. 18 ust. 2 ustawy określa sprawy, które należą do wyłącznej właściwości rady gminy, w tym między innymi ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności (art. 18 ust. 2 pkt 2). W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy w Statucie Sołectwa, nie może określać „obowiązków” dla Wójta, zostały one bowiem uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym lub innych przepisach. Niezasadna jest również regulacja dotycząca kosztów przeprowadzania wyborów (§ 24 Statutu Sołectwa). Wobec tego, organ stanowiący Gminy Adamówka przekroczył delegację ustawową wynikającą z art. 35 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo zwraca się uwagę, że w § 30 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 przewidziano kompetencję Rady Gminy do przekazywania Sołectwu składników mienia komunalnego 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, zasady przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Rada nie posiada zatem uprawnienia do przekazywania mienia komunalnego jednostkom pomocniczym. Zdaniem organu nadzoru zasady Statutu Sołectwa nie mogą zmieniać zakresu ustawowych kompetencji organów gminy, ograniczając kompetencje Wójta Gminy na rzecz Rady Gminy.

Jednocześnie, uwzględniając stanowisko judykatury, organ nadzoru uznał, iż brak w Statucie Sołectwa wypełnienia delegacji z art. 48 ustawy poprzez wskazanie sposobu zarządzania i korzystania z mienia, w tym poprzez określenie zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia, nie stanowi istotnego naruszenia prawa, zwłaszcza w sytuacji nieprzekazania przedmiotowego mienia Sołectwu Cieplice.

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 Gminy Adamówka 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 PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru