



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 9 sierpnia 2024 r.

Poz. 3547

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.48.2024.JB WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i poz. 721)

stwierdza się nieważność

§ 13. ust. 4 oraz § 14 ust. 4 i ust. 5 załączników 1-15 do uchwały Nr III/10/2024 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom gminy Bytów.

Uzasadnienie

W dniu 3 lipca 2024 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr III/10/2024 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom gminy Bytów, zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 24 lipca 2024 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Bytowie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 35 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „u.s.g.”.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Bytowie nadała statuty piętnastu sołectwom gminy Bytów, stanowiące załączniki 1-15 do uchwały, zwane dalej jako „statuty”.

Rada Miejska w Bytowie w § 13 ust. 4 statutów określiła, że *„sołtys bierze udział w sesjach Rady Miejskiej”*. Na mocy § 14 ust. 4 statutów organ stanowiący uchwalił, że *„radny z sołectwa obligatoryjnie uczestniczy w posiedzeniu rady soleckiej”*. Natomiast w § 14 ust. 5 statutów organ stanowiący przyjął, że *„rada solecka jest stałym komitetem do czynów społecznych. Zebranie wiejskie może ustalić inny skład komitetu do czynów społecznych”*.

W ocenie organu nadzoru przepis § 13 ust. 4 statutów nakładający na sołtysa obowiązek uczestnictwa w sesjach Rady Miejskiej narusza w sposób istotny art. 37a zdanie pierwsze u.s.g., zgodnie z którym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Mając na uwadze przywołaną regulację u.s.g., podkreślenia wymaga, że sołtys posiada uprawnienie a nie obowiązek uczestnictwa w sesjach rady gminy. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2023 r. (sygn. akt: III OSK 6653/21), zgodnie z którym: *„wykładnia przepisu art. 37a u.s.g. prowadzi zaś do konkluzji, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy może, ale nie musi uczestniczyć w pracach rady gminy. Ma on zatem w tym zakresie uprawnienie, a nie obowiązek, uczestniczenia w pracach rady gminy i to od woli przewodniczącego organu*

wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie.”. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 8 sierpnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Go 160/19), gdzie zważył, że to „od uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy przede wszystkim, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie. Rada Gminy nie może w statucie sołectwa, czy też w innym miejscowym akcie prawnym takiego obowiązku na przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej nałożyć”. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt: III SA/Wr 852/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2020 r., sygn. akt: IV SA/Po 185/20). Wobec powyższego, należy stwierdzić, że nałożenie na sołtysa obowiązku uczestnictwa w sesjach Rady Miejskiej w § 13 ust. 4 statutów stanowi istotne naruszenie art. 37a zdanie pierwsze u.s.g.

Ponadto w § 14 ust. 4 statutów Rada Miejska w Bytowie postanowiła, że radny z sołectwa obligatoryjnie uczestniczy w posiedzeniu rady sołectwiej. Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis w sposób istotny narusza art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Z kolei art. 35 ust. 3 u.s.g. stanowi, 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.

Wskazania wymaga, że podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego zaliczany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi spełniać wszystkie wymogi, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma przepis art. 94 Konstytucji stanowiący, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty prawa miejscowego mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest wyłączenie możliwości normowania materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, wykraczanie poza zakres delegacji ustawowej oraz pozostawanie w sprzeczności z aktami wyższego rzędu. Natomiast na mocy art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W ocenie organu nadzoru, poza zakresem delegacji ustawowej z art. 35 ust. 1 i ust. 3 u.s.g. znajduje się analizowany przepis § 14 ust. 4 statutów, ponieważ nie dotyczy on organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, lecz reguluje materię związaną z organizowaniem pracy członków Rady Miejskiej. Należy podkreślić, że obowiązki radnych zostały określone w przepisach art. 23 ust. 1 i 24 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.g. do obowiązków radnego należy kierowanie się w swych działaniach dobrem wspólnoty samorządowej, utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawianie tych postulatów organom gminy. Zaś stosownie do treści art. 24 ust. 1 u.s.g., radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji, oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany i desygnowany. Organ nadzoru nadmieniam, że art. 35 ust. 3 u.s.g. nie zawiera zamkniętego katalogu obligatoryjnych elementów statutu jednostki pomocniczej, jednakże w zestawieniu z art. 35 ust. 1 u.s.g. należy stwierdzić, że elementy te mają odnosić się wyłącznie do organizacji i zakresu działania sołectwa, a co za tym idzie – nie mogą jednocześnie wpływać na tryb pracy radnego Rady Miejskiej poprzez nałożenie na niego dodatkowych obowiązków w statucie jednostki pomocniczej. Zgodnie z przywołanym wcześniej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2023 r., „w statucie jednostki pomocniczej mogą być uregulowane wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem (ustrojem i wewnętrzną organizacją) danej jednostki, o ile tylko nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego”. Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru zaznacza, że nałożenie na radnego obowiązku udziału w posiedzeniach rady sołectwiej, poprzez wprowadzenie takiego przepisu do statutów sołectw przez Radę

Miejską w Bytowie, nie znajduje umocowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w związku z czym stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dodatkowo, uchwalając § 14 ust. 5 statutów, zgodnie z którym rada sołecka jest stałym komitetem do czynów społecznych, a zebranie wiejskie może ustalić inny skład komitetu do czynów społecznych, Rada Miejska w Bytowie działała bez podstawy prawnej. Na podstawie § 2 ust. 2 zdanie drugie uchwały Nr 60 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie czynów społecznych oraz pomocy Państwa w ich organizowaniu i realizacji (M. P. z 1984 r. Nr 11, poz. 75), funkcje komitetu społecznego może spełniać rada sołecka lub komitet osiedlowy. Wskazania wymaga, że w/w akt utracił moc na podstawie uchwały Nr 48 Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie uznania niektórych uchwał Rady Ministrów i jej organów za nieobowiązujące (M. P. z 1996 r. Nr 29, poz. 301). W ocenie organu nadzoru, aktualnie obowiązujące przepisy prawa, w tym art. 35 u.s.g. odnoszący się do statutów jednostek pomocniczych, nie upoważniają organu stanowiącego do uchwalenia w statucie sołectwa takiego uregulowania, które wprowadziła Rada Miejska w Bytowie w § 14 ust. 5 statutów. Analizowany przepis statutów został zatem przyjęty przez Radę Miejską w Bytowie bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 13 ust. 4 oraz § 14 ust. 4 i ust. 5 załączników 1-15 do uchwały Nr III/10/2024 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom gminy Bytów należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem wojewody pomorskiego.

z up. Wojewody Pomorskiego
Dyrektor Wydziału Prawnego
i Nadzoru

Ewa Kuczyńska