



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 kwietnia 2017 r.

Poz. 2043



WOJEWODA LUBELSKI

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.170.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/171/17 Rady Gminy Adamów z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw w Gminie Adamów, w części obejmującej § 6 ust. 2 w zakresie słów: „w uzgodnieniu z ustępującą Radą Solecką”, § 12 pkt 4 i 6, § 17 ust. 4 oraz § 18 ust. 1 w zakresie słów: „i Skarbnika Gminy”

- Statutu sołectwa Adamów I stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały,
- Statutu sołectwa Adamów II stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały,
- Statutu sołectwa Budziska stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały,
- Statutu sołectwa Dąbrówka stanowiącego załącznik Nr 4 do uchwały,
- Statutu sołectwa Ferdynandów stanowiącego załącznik Nr 5 do uchwały,
- Statutu sołectwa Gulów stanowiącego załącznik Nr 6 do uchwały,
- Statutu sołectwa Helenów stanowiącego załącznik Nr 7 do uchwały,
- Statutu sołectwa Hordzieżka stanowiącego załącznik Nr 8 do uchwały,
- Statutu sołectwa Kalinowy Dół stanowiącego załącznik Nr 9 do uchwały,
- Statutu sołectwa Konorzatka stanowiącego załącznik Nr 10 do uchwały,
- Statutu sołectwa Lipiny stanowiącego załącznik Nr 11 do uchwały,
- Statutu sołectwa Sobiska stanowiącego załącznik Nr 12 do uchwały,
- Statutu sołectwa Turzystwo stanowiącego załącznik Nr 13 do uchwały,
- Statutu sołectwa Władysławów stanowiącego załącznik Nr 14 do uchwały,
- Statutu sołectwa Wola Gulowska stanowiącego załącznik Nr 15 do uchwały,
- Statutu sołectwa Zakępie stanowiącego załącznik Nr 16 do uchwały,
- Statutu sołectwa Żurawiec stanowiącego załącznik Nr 17 do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/171/17 Rady Gminy Adamów z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw w Gminie Adamów, w części obejmującej § 6 ust. 2 w zakresie słów: „w uzgodnieniu z ustępującą Radą Solecką”, § 12 pkt 4 i 6, § 17 ust. 4 oraz § 18 ust. 1 w zakresie słów: „i Skarbnika Gminy”

- Statutu sołectwa Adamów I stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały,
- Statutu sołectwa Adamów II stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały,
- Statutu sołectwa Budziska stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały,

- Statutu sołectwa Dąbrówka stanowiącego załącznik Nr 4 do uchwały,
- Statutu sołectwa Ferdynandów stanowiącego załącznik Nr 5 do uchwały,
- Statutu sołectwa Gułów stanowiącego załącznik Nr 6 do uchwały,
- Statutu sołectwa Helenów stanowiącego załącznik Nr 7 do uchwały,
- Statutu sołectwa Hordziejka stanowiącego załącznik Nr 8 do uchwały,
- Statutu sołectwa Kalinowy Dół stanowiącego załącznik Nr 9 do uchwały,
- Statutu sołectwa Konorzatka stanowiącego załącznik Nr 10 do uchwały,
- Statutu sołectwa Lipiny stanowiącego załącznik Nr 11 do uchwały,
- Statutu sołectwa Sobiska stanowiącego załącznik Nr 12 do uchwały,
- Statutu sołectwa Turzystwo stanowiącego załącznik Nr 13 do uchwały,
- Statutu sołectwa Władysławów stanowiącego załącznik Nr 14 do uchwały,
- Statutu sołectwa Wola Gułowska stanowiącego załącznik Nr 15 do uchwały,
- Statutu sołectwa Zakępie stanowiącego załącznik Nr 16 do uchwały,
- Statutu sołectwa Żurawiec stanowiącego załącznik Nr 17 do uchwały.

### Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2017 r.

Działając na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Adamów nadała poszczególnym sołectwom jednobrzmiące statuty (dalej: Statuty), stanowiące załączniki o numerach 1-17 do przedmiotowej uchwały.

Na wstępie należy podkreślić, iż stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu należy do aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczane są do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowiące są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Powołany przepis jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych - w tym sołectw. 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: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Zgodnie z brzmieniem § 6 ust. 2 Statutów „*Zebranie wiejskie, które ma dokonać wybory organów sołectwa, zwoływane jest na mocy uchwały, o której mowa w ust. 1 przez Wójta Gminy, który w uzgodnieniu z ustępującą Radą Sołecką ustala dzień, godzinę i miejsce zebrania*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści powołanego przepisu organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Brzmienie cytowanego przepisu przesądza o tym, że kompetencje rady sołeckiej ograniczają się jedynie do wspomagania działalności sołtysa. Rada sołecka nie ma samoistnych kompetencji i jest podmiotem

doradczym oraz opiniodawczym. Nie ma uprawnień do samodzielnego działania, a zatem regulacje statutu sołectwa nie mogą zobowiązywać Wójta Gminy do uzgadniania z Radą Sołecką zwołania zebrania wiejskiego.

W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym rada sołeczka ma charakter wspomagający, służebny wobec sołtysa. Nie znajduje zatem uzasadnienia prawnego przyznawanie temu podmiotowi w statucie sołectwa uprawnień do wyrażania zgody na działania Wójta Gminy podejmowane w wykonaniu uchwały Rady Gminy w sprawie zarządzenia wyborów organów sołectwa. Taka regulacja jest pozbawiona podstaw prawnych i narusza określony ustawowo charakter rady sołeckiej.

W § 12 pkt 4 Statutów wskazano, że sołtys „uczestniczy w sesjach Rady Gminy bez prawa udziału w głosowaniu.”

Powyższy przepis stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 37a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią tego przepisu, 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.

W świetle cytowanego 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. Ustawa wprowadza bowiem uprawnienie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do uczestniczenia w sesjach rady gminy, nie zaś obowiązek.

W wyroku z dnia 9 marca 2010 r. WSA we Wrocławiu uznał, iż *ustawodawca ani nie obciążył sołtysa takim obowiązkiem, ani nie stworzył radzie gminy podstawy prawnej do przekształcenia ustawowego uprawnienia sołtysa w obowiązek, który miałby wynikać z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego* (z uzasadnienia wyroku wydanego w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 857/09, dostępny w CBOSA).

Rada Gminy nie może zatem przekształcać mocą postanowień uchwały ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (por. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Ponadto, w §12 pkt 6 Statutów postanowiono, że Sołtys „*wykonuje powierzone przez Wójta Gminy zadania z zakresu administracji samorządowej*”.

Uprawnienie Rady do definiowania zadań sołtysa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej.

Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana jest do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym jest władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do organów sołectwa, w tym sołtysa. Zadania sołtysa powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał Radzie Gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje, czy przyznawanie uprawnień innemu podmiotowi (Wójtowi Gminy) do powierzenia zadań sołtysowi, które to zadania zgodnie z art. 35 ust.3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym powinny być wyczerpująco wskazane w statucie sołectwa.

W ocenie organu nadzoru, zamieszczenie w treści przedmiotowych Statutów przepisów, iż Sołtys wykonuje *powierzone przez Wójta Gminy zadania z zakresu administracji samorządowej* narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań organów jednostki pomocniczej i jednoczesnym przekazaniu Wójtowi Gminy upoważnienia do powierzania im tych zadań.

W myśl § 18 Statutów *nadzór nad działalnością sołectwa jest sprawowany przez Radę Gminy przy pomocy Komisji Rewizyjnej, Wójta i Skarbnika Gminy.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „i Skarbnika Gminy” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy, statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Stosownie zaś do treści art. 11a ust. 1 ustawy, organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Treść przywołanych przepisów w sposób jednoznaczny wskazuje, że kontrola gospodarki finansowej jednostek pomocniczych została włączona w zakres uprawnień organów gminy, tj. rady gminy oraz wójta gminy. Skarbnik gminy nie jest organem gminy w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle powyższego brak jest podstaw prawnych do zawarcia w Statucie Gminy postanowień, z których wynika powierzenie skarbnikowi gminy uprawnień w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 1170/15, orzekł, iż: *„nie ulega wątpliwości, że do obszaru "działalności organów jednostki pomocniczej" zaliczyć należy także prowadzenie gospodarki finansowej, a przez to wyłączone jest, aby kontrola w tym zakresie sprawowana była przez inne podmioty niż organy gminy. Organami gminy są zaś, w myśl art. 11a ust. 1 Usg: wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jako organ wykonawczy, oraz rada gminy – jako organ stanowiący i kontrolny. To wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy, a gospodarka finansowa jednostki pomocniczej prowadzona jest jedynie w ramach budżetu gminy (zob. art. 51 ust. 3 i art. 60 ust. 1 Usg). Skarbnik nie jest natomiast organem gminy, lecz pracownikiem urzędu gminy (zob. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych) będącym głównym księgowym gminy (głównym księgowym budżetu wykonującym m.in. zadania określone w art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), co jednoznacznie wynika z art. 18 ust. 2 pkt 3 Usg. Nie ulega zatem wątpliwości, że Rada Gminy nie mogła – bez naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 Usg, powierzyć pełnienia funkcji kontrolnych nad działalnością organów jednostki pomocniczej skarbnikowi. Inną natomiast kwestią jest to, czy organy gminy będą przedmiotową kontrolę faktycznie sprawowały osobiście, czy przez upoważnione osoby”.*

Powyższa argumentacja uzasadnia także zakwestionowanie zgodności z prawem postanowień zawartych w § 17 ust. 4 Statutów, zgodnie z którym *czynności związane z dysponowaniem środkami finansowymi sołectwa wymagają zgody Skarbnika Gminy.*

Kontrolę i nadzór nad działalnością organów jednostki pomocniczej mają sprawować organy gminy, czyli rada gminy i wójt, a nie skarbnik gminy. Rada Gminy nie jest władna do zmiany porządku kompetencyjnego, ustanowionego przez ustawę, jeśli ustawa nie zawiera w tym zakresie wyraźnego upoważnienia. Skarbnik nie należy do organów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, nie można mu zatem nadać uprawnień kontrolnych i nadzorczych wobec jednostki pomocniczej gminy na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 października 2010 r. Sygn. akt III SA/Lu 193/10.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/171/17, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

*Przemysław Czarnek*

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Adamów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Adamów