



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 grudnia 2012 r.

Poz. 3696

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.299.2012 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r., nr 142, poz. 1591; późn.zm.), stwierdzam nieważność załączników nr 1 - 23 do uchwały nr XXVI/119/2012 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 14 listopada 2012 r w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Kętrzyn, w zakresie:

- § 6 ust. 2 pkt 2 załączników do uchwały
- § 7 załączników do uchwały
- § 21 ust. 1 pkt 7 załączników do uchwały
- § 21 ust. 3 załączników do uchwały
- § 24 załączników do uchwały – w zakresie dotyczącym sformułowania „powszechnie”
- § 30 ust. 6 załączników do uchwały
- § 35 ust. 2 załączników do uchwały
- § 38 załączników do uchwały
- § 41 załączników do uchwały

Uzasadnienie:

Uchwałą wskazaną na wstępie, Rada Gminy Kętrzyn, powołując jako podstawę art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oraz § 5 ust. 1 Statutu Gminy Kętrzyn, nadała statuty określające organizację i zakres działania sołectwom Gminy Kętrzyn – w formie załączników nr 1 - 23 do uchwały.

Kwestionowane w poszczególnych załącznikach zapisy, są tożsame.

W ocenie organu nadzoru, w sposób istotny naruszają one prawo, co uzasadniając wskazać należy jak niżej.

I. ZAKRES DZIAŁANIA SOŁECTWA

Określając zakres działania jednostek pomocniczych (§ 6 ust. 2 pkt 2 załączników do uchwały Rada ustaliła, że sołectwo uczestniczyć będzie w realizacji zadań gminy m.in. poprzez opiniowanie projektów rozstrzygnięć organów Gminy, a w szczególności w sprawach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, uchwalanych przez Radę Gminy programów gospodarczych, w sprawach budżetu Gminy oraz w sprawach określania przez Radę Gminy zasad zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy, a położonych na terenie sołectwa.

Ponadto, w treści § 7 Rada wskazała, że sołectwo, poprzez swoje organy może wykonywać także inne zadania zlecone przez organy Gminy lub inne podmioty.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem.

Z powyższego zapisu wynika, iż zakres działania jednostki pomocniczej winien być określony i wynikać wprost ze Statutu jednostki. Organy Gminy, a zwłaszcza „inne podmioty” nie mogą dowolnie zlecać Sołectwu innych zadań, nieokreślonych w Statucie.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw modyfikacji ustawowych trybów uchwalania poszczególnych aktów normatywnych, co dotyczy w szczególności uchwał podejmowanych w sprawach uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, także uchwał budżetowych, w tym przyznawania kompetencji opiniodawczych sołectwu w drodze Statutu sołectwa. Z kompetencjami sołectw w tym zakresie, wiążą się nierozdzielnie obowiązki podmiotów biorących udział w poszczególnych etapach procedur uchwałodawczych w gminie.

Wskazać należy, że procedura uchwałodawcza w sprawach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, także w sprawach budżetowych, określona została w przepisach rangi ustawowej.

II. ZAKRES DZIAŁANIA ORGANÓW SOŁECTWA

W treści postanowień statutowych, w § 21 ust. 1 pkt 7 załączników do uchwały Rada wskazała, że do zakresu działania Sołtysa należy organizowanie i koordynowanie działań w zakresie pomocy mieszkańcom Sołectwa w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, wspólnie z wyznaczonym radnym.

W treści § 21 ust. 3 załączników do uchwały Rada wskazała, że sołtys otrzymuje wynagrodzenie za inkaso podatków i opłat na zasadach i w wysokości określonej w odrębnej uchwale Rady Gminy.

Zasady działania organów władzy publicznej w razie klęski żywiołowej określa ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 8 w/w ustawy, w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, lub też minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej, w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, a w zakresie działań, o których mowa powyżej - wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Należy także zauważyć, że cytowana ustawa wprowadza także możliwość ustanowienia przez odpowiednie organy pełnomocników kierujących działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5 oraz art. 11 ust. 4 ustawy). Dalej, w art. 12 ust. 1 ustawy przewiduje się powołanie gminnego zespołu reagowania, którego podstawowe zadania określa art. 12 ust. 2.

Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z cytowanym art. 9 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. Określenie „wypadki losowe” użyte w treści § 21 ust. 1 pkt 7 załączników do uchwały jest nieprecyzyjne i nie daje podstaw do określenia zakresu zadań sołtysa.

Postanowienie statutowe, iż sołtys otrzymuje wynagrodzenie za inkaso podatków i opłat na zasadach i w wysokości określonej w odrębnej uchwale Rady Gminy przesądza o tym, że do zakresu działania sołtysa miałyby należeć m.in. dokonywanie poboru w drodze inkasa podatków, opłat lub innych należności, co stoi w sprzeczności z przepisami prawa. Uprawnienia organu stanowiącego gminy do zarządzania poboru w drodze inkasa poszczególnych podatków, także do wyznaczenia inkasentów, ewentualnie też - do określenia wynagrodzenia za inkaso wynikają z regulacji odpowiednich ustaw podatkowych, w szczególności art. 6 ust.

12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6b ustawy o podatku rolnym, także art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym. W świetle powyższych regulacji, rada gminy może wyznaczyć na inkasentów sołtysów, jednak nie może regulować tych kwestii w statucie jednostki pomocniczej, stanowiącym akt prawa miejscowego. Nie bez znaczenia pozostaje, że powierzenie innej osobie stanowiska (funkcji) inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków.

III. WYBORY W SOŁECTWIE

W treści postanowień dotyczących zasad przeprowadzania wyboru sołtysów i członków rad sołeckich (§ 24 załączników do uchwały), Rada wskazała, iż wybory sołtysa i członków rady sołeckiej mają charakter powszechnych, bezpośrednich i odbywają się w głosowaniu tajnym.

Powyższe stoi w sprzeczności z przepisem 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. W ocenie organu nadzoru, w treści podejmowanych uchwał rada gminy nie powinna zamieszczać materii uregulowanej ustawą. Brak jest w szczególności jakichkolwiek podstaw do modyfikacji zapisów ustawowych.

W § 30 ust. 6 załączników do uchwały Rada postanowiła, że wyborów uzupełniających sołtysów i rad sołeckich nie przeprowadza się, jeśli do końca kadencji pozostało mniej niż 6 miesięcy, a w sytuacji, gdy dotyczyłoby to sołtysów, ich obowiązki mieliby przejmować wyznaczani przez rady sołeckie członkowie rad sołeckich.

W ocenie organu nadzoru powołana regulacja wykracza poza delegację ustawową. Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje pełnienia funkcji „zastępcy sołtysa” wskazywanego przez radę sołecką. Obowiązki sołtysa pełnić może osoba, która zgodnie z treścią art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, została wybrana w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

IV. NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SOŁECTWA

W regulacjach zawartych w zapisach § 35 ust. 2 załączników do uchwały, Rada przyjęła regulację, zgodnie z którą w razie korzystania przez sołectwo z mienia komunalnego lub gminnych środków finansowych – organem nadzoru jest obok Wójta również Skarbnik Gminy.

Regulacja taka pozostaje w sprzeczności z treścią art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy uprawniona jest określić zakres i formy kontroli oraz nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej, sprawowanych przez organy gminy. Kontrolę i nadzór nad jednostkami pomocniczymi gminy mają zatem sprawować rada gminy i burmistrz, a nie inne podmioty – w tym skarbnik gminy.

W treści § 38 załączników do uchwały, Rada zawarła regulację o charakterze nadzorczym, dotyczącą przypadków, w których uchwała zebrania wiejskiego nie odpowiada wymogom celowości, gospodarności lub rzetelności. Rada postanowiła, iż Wójt może taką uchwałą uchylić. Jednocześnie też, może zażądać ponownego rozpoznania sprawy przez Zebranie Wiejskie, wskazując organowi zaistniałe (stwierdzone) uchybienia oraz zakreślając termin załatwienia sprawy. W przypadkach w których podjęta ponownie uchwała nie uwzględniałaby wskazówek Wójta – wedle postanowień statutów, miałby on być uprawniony do wydania zarządzenia zastępczego, o czym powiadamiałby Radę Gminy na najbliższej sesji.

Zgodnie z doktryną i piśmiennictwem (M. Augustyniak, *Komentarz do art. 35 ustawy o samorządzie gminnym*, B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym - wnioski de lege ferenda (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 120 i n.*, B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 109. Por. też H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 301. Zob. też B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, *Sam. Teryt.* 1997, nr 6, s. 45), nadzór – jako środek ingerujący w działalność nadzorowanego podmiotu, w przeciwieństwie do kontroli - opierać się może na kryterium legalności. Do środków nadzorczych, jakimi dysponują organy gminy w stosunku do nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych, zaliczyć można środki informacyjno-doradcze, korygujące i personalne. Organ nadzoru podziela powyższe poglądy. Jednocześnie też, zarządzenie zastępcze jako szczególnie środek nadzorczy w ocenie organu nadzoru może być wydawane jedynie w przypadkach ściśle określonych w przepisach ustaw. Wydawania rozstrzygnięć zastępczych przez Wójta Gminy w każdej sprawie,

w której wedle jego oceny uchwała zebrania wiejskiego nie będzie odpowiadała wymogom celowości, gospodarności lub rzetelności, nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w istotę funkcjonowania jednostki pomocniczej.

IV. WYKŁADNIA PRZEPISÓW PRAWA

W § 41 załączników do uchwały Rada postanowiła, iż w przypadkach spornych postanowienia statutu wiążąco interpretuje Wójt. W ocenie organu nadzoru brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do wprowadzenia kompetencji Wójta w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Marian Podziewski