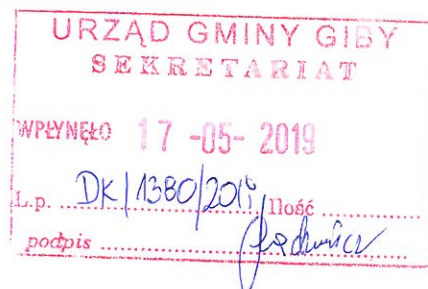


WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.69.2019.EC

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Białystok, 17 maja 2019 r.



Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 1 i 2, § 9, § 10 ust. 2, § 13 ust. 5 lit. e i f, § 21 ust. 1, § 31 ust. 2 oraz § 32 ust. 4:

- Statutu Sołectwa Aleksiejówka stanowiącego załącznik Nr 1,
- Statutu Sołectwa Białogóry stanowiącego załącznik Nr 2,
- Statutu Sołectwa Białorzeczka stanowiącego załącznik Nr 3,
- Statutu Sołectwa Białowierśnie stanowiącego załącznik Nr 4,
- Statutu Sołectwa Budwieć stanowiącego załącznik Nr 5,
- Statutu Sołectwa Daniłowce stanowiącego załącznik Nr 6,
- Statutu Sołectwa Dworczyisko stanowiącego załącznik Nr 7,
- Statutu Sołectwa Frącki stanowiącego załącznik Nr 8,
- Statutu Sołectwa Giby I stanowiącego załącznik Nr 9,
- Statutu Sołectwa Giby II z stanowiącego załącznik Nr 10,
- Statutu Sołectwa Głęboki Bród stanowiącego załącznik Nr 11,
- Statutu Sołectwa Iwanówka stanowiącego załącznik Nr 12,
- Statutu Sołectwa Karolin stanowiącego załącznik Nr 13,
- Statutu Sołectwa Konstantynówka stanowiącego załącznik Nr 14,
- Statutu Sołectwa Kukle stanowiącego załącznik Nr 15,
- Statutu Sołectwa Krasne stanowiącego załącznik Nr 16,
- Statutu Sołectwa Okółek stanowiącego załącznik Nr 17,
- Statutu Sołectwa Pogorzelec stanowiącego załącznik Nr 18,
- Statutu Sołectwa Pomorze stanowiącego załącznik Nr 19,
- Statutu Sołectwa Posejnele stanowiącego załącznik Nr 20,
- Statutu Sołectwa Sarnetki stanowiącego załącznik Nr 21,
- Statutu Sołectwa Stanowisko stanowiącego załącznik Nr 22,

Statut Sołectwa Studziany Las stanowiącego załącznik Nr 23,
Statut Sołectwa Tartaczysko stanowiącego załącznik Nr 24,
Statut Sołectwa Wierśnie stanowiącego załącznik Nr 25,
Statut Sołectwa Wysoki Most stanowiącego załącznik Nr 26,
Statut Sołectwa Zelwa stanowiącego załącznik Nr 27
do uchwały Nr V/38/19 Rady Gminy Giby z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie nadania
statutów sołectwom położonym na terenie gminy Giby.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 29 marca 2019 r. Rada Gminy Giby podjęła uchwałę Nr V/38/19 w sprawie nadania statutów sołectwom położonym na terenie gminy Giby.

Przedmiotowy akt wpłynął do organu nadzoru 17 kwietnia 2019 r. Analiza zapisów ww. uchwały wykazała, iż w części podjęta została z naruszeniem prawa.

W § 7 ust. 1 i 2 załączników do uchwały, Rada Gminy Giby postanowiła, iż Zebranie Wiejskie może wydawać opinie, w części dotyczącej Sołectwa, do przedstawianych przez Radę Gminy do konsultacji projektów uchwał w sprawach Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego oraz projektu budżetu.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym reguluje kwestie postępowania w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Art. 11 pkt 6 ww. ustawy stanowi o podmiotach, które uzgadniają i opiniują projekt studium. Nie wymieniono tam jednostki pomocniczej gminy. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do przyznawania sołectwu kompetencji opiniodawczych w sprawach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Analogicznie należy się odnieść do kompetencji opiniowania projektu budżetu. Kwestie dotyczące procedury uchwalenia budżetu i jego opiniowania reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) o finansach publicznych oraz ustawa o samorządzie gminnym.

W § 9 załączników, Rada Gminy Giby postanowiła, iż dla realizacji wspólnych przedsięwzięć Sołectwo może nawiązać współpracę z innymi sołectwami, zawierać porozumienie określając zakres i sposób wykonania wspólnych zadań. Zasadnym jest

podkreślenie, iż sołectwo to jednostka pomocnicza gminy, nie ma zatem uprawnień do podejmowania współpracy organizacjami i innymi społecznościami. Takie kompetencje zostały przyznane gminie, która reprezentuje interesy społeczności lokalnej. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09.

Mocą § 10 ust. 2 załączników, organ stanowiący postanowił, że działalność w organach Sołectwa ma charakter społeczny. Rada Gminy w odrębnych uchwałach określa zasady, na jakich Sołtysowi przysługiwać będzie dieta. Rada Gminy, na podstawie art. 37b ust. 1 jest upoważniona do uchwalenia zasad na jakich przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej, jednak może to zrobić uchwałą podjętą na podstawie tegoż przepisu, a nie, jak dokonała tego w omawianej sytuacji, w statutach jednostek pomocniczych gminy.

W § 13 ust. 5 lit. e i f załączników, Rada przyjęła, iż Rada Sołecka, w szczególności może wydawać opinie w sprawach udziału Sołectwa w postępowaniu administracyjnym oraz współdziała z właściwymi organizacjami społecznymi w celu wspólnej realizacji zadań. Odnosząc się do pierwszego uprawnienia przyznanego Radzie sołeckiej należy stwierdzić, iż działalność jednostek pomocniczych prowadzona jest z powołaniem się na osobowość prawną gminy. Tym samym jednostki pomocnicze, nie mogą samodzielnie skutecznie inicjować wszczęcia postępowania administracyjnego i nie mogą uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony tego postępowania. Sołectwa bowiem, są wyłącznie elementami składowymi gmin, nieznajdującymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, niemogącymi podejmować w stosunku do osób trzecich działań prawnych. Z tych też względów, w ocenie organu nadzoru nie znajdują uzasadnienia wskazane wyżej postanowienia statutu sołectwa.

Odnosząc się kolejno do regulacji wprowadzonej przez Radę Gminy Giby w statutach poszczególnych sołectw w § 13 ust. 5 lit. f, podnieść należy, iż nie mieści się ona w zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Brzmienie wskazanego przepisu przesądza o tym, że kompetencje rady sołeckiej ograniczają się jedynie do opiniowania i doradzania, a także wspomagania działalności sołtysa. Rada sołecka jako organ opiniodawczy i doradczy nie ma samoistnych kompetencji, a tym samym nie ma uprawnień do samodzielnego działania (tak też w Komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją Pawła Chmielnickiego, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004 r., str.260). W związku z powyższym nie może sama inicjować działań, wnioskować o ich podjęcie, współdziałać samodzielnie z innymi podmiotami.

W § 21 ust. 1 Statutów, Rada Gminy Giby postanowiła: „Wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej dokonuje Zebranie Wiejskie w głosowaniu tajnym, bezpośrednim i spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Gminy”. W taki sposób dopuściła się modyfikacji 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”. Należy podkreślić, iż treść aktu musi być zgodna z powszechnie obowiązującym prawem i nie może powtarzać lub modyfikować regulacji unormowanych w innych przepisach.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009 r. orzekł: „W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).” (sygn. akt II OSK 1077/09).

W sposób istotny narusza prawo również treść przepisu zawarta w § 31 ust. 2 statutów, w którym postanowiono, że do chwili wyboru nowego Sołtysa, funkcję tę sprawuje dotychczasowy Sołtys, a w razie niewyrażenia przez niego zgody, najstarszy wiekiem członek Rady Sołeckiej. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie może kreować w statucie jednostki pomocniczej organu zastępczego sołtysa. Organy sołectwa zostały wyraźnie określone w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca nie przewiduje zatem innych organów niż te, które zostały wyszczególnione w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 36 ust. 2 ustawy stanowi zaś, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej

wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Tak więc ustawodawca przesądził w tym przepisie o konieczności wyboru organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys, a organ stanowiący gminy, uchwalając zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, nie może od tej reguły wprowadzać wyjątków w postaci wprowadzenia podmiotu pełniącego obowiązki sołtysa. Tym samym, zamieszczenie przez Radę Gminy Giby regulacji dopuszczającej powierzenie jego obowiązków innej osobie tj. najstarszemu wiekiem członkowi Rady Sołectkiej stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji i istotne naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Istotnego naruszenia prawa dopuścił się organ stanowiący gminy Giby wprowadzając zapisy § 32 ust. 4: „Jeżeli do końca kadencji pozostało nie więcej niż 6 miesięcy – wyborów uzupełniających nie przeprowadza się”. Ustawodawca treścią art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym postanowił, iż wybór organu wykonawczego jednostki pomocniczej jest obligatoryjny, a więc Rada Gminy nie może od tego obowiązku odstąpić, ujmując takie regulacje w akcie prawa miejscowego.

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 i 2, § 9, § 10 ust. 2, § 13 ust. 5 lit. e i f, § 21 ust. 1, § 31 ust. 2 oraz § 32 ust. 4 w 27 jednobrzmiących załącznikach do uchwały Nr V/38/19 Rady Gminy Giby z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie nadania statutów sołectwom położonym na terenie gminy Giby jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Giby

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

