



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 sierpnia 2014 r.

Poz. 3548



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.13.24.2014.SP1

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1 we fragmencie „w szczególności”, § 5 we fragmencie „w szczególności”, § 10 we fragmencie „w szczególności” oraz § 35 uchwały Rady Gminy Chojnów Nr **L.355.2014** z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Osetnica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Chojnów na sesji w dniu 27 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę Nr **L.355.2014** w sprawie uchwalenia statusu Sołectwa Osetnica, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Chojnów z dnia 4 lipca 2014 r. nr SO.033.1.6.2014.JO i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 lipca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” oraz § 5 we fragmencie „w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 10 we fragmencie „w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 35 uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2, 3 i 5, art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 35 ust. 1 i ust. 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organizację i zakres

działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2). Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Rada Gminy Chojnów, określając zadania sołectwa w § 4 ust. 1 uchwały, a także wskazując sposoby realizacji powyższych zadań w § 5 uchwały, posłużyła się zwrotem „w szczególności”.

Tymczasem zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji powinien zostać określony w samym statucie jednostki pomocniczej, czyli jest to kompetencja wyłącznie organu stanowiącego w gminie.

W ocenie Organu Nadzoru, Rada Gminy, przyjmując wskazane wyżej postanowienia uchwały, zrzekła się bez należytej podstawy prawnej swoich kompetencji jako organ stanowiący w sprawach określania zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji.

Ponadto, w § 10 uchwały Rada Gminy Chojnów, określając, jakie kompetencje należą do zebrania wiejskiego, użyła zwrotu „w szczególności”.

Uprawnienie Rady do definiowania zadań zebrania wiejskiego 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 była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. W opinii Organu Nadzoru obowiązki zebrania wiejskiego powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” stwarza szerokie pole do interpretacji i pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji zebrania wiejskiego o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć.

Ponadto, w ocenie Organu Nadzoru, zamieszczenie w treści § 4 ust. 1, § 5 oraz § 10 uchwały przedmiotowych postanowień narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji RP, 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 bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania im innych jeszcze zadań niż przewidziane w statucie.

Powyższe stanowisko Organu Nadzoru znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że: „Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołectwiej (...) powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia, jak trafnie przyjął organ nadzoru, umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa.” (sygn. akt III SA/Wr 111/12).

Z kolei w § 35 uchwały Rada Gminy Chojnów przyjęła: „Wójt Gminy może upoważnić pracowników Urzędu Gminy do dokonywania czynności kontrolnych w sołectwie.”

Tymczasem Rada nie została upoważniona do zamieszczania w statucie sołectwa postanowień przyznających Wójtowi Gminy prawo do upoważniania pracowników urzędu do dokonania określonych czynności

w jego imieniu, gdyż taka kompetencja organu wykonawczego gminy wynika już z przepisów ustawy. Zgodnie z art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu gminy jest wójt, a w tym wypadku Wójt Gminy Chojnów (ust. 3), który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu (ust. 2) i pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy (ust. 5). Zatem to Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Wyłącznie Wójt Gminy jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wskazanego rodzaju uprawnienia Wójta potwierdza art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, wedle którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników urzędu gminy.

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, iż to nie Rada Gminy, a Wójt Gminy jako organ wykonawczy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników Urzędu Gminy Chojnów ma wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków dotyczących wykonywania czynności związanych z nadzorem nad działalnością sołectwa. Tym samym Rada, decydując, czy Wójt Gminy może upoważnić do podjęcia określonych czynności pracowników urzędu, wkroczyła w ustawowe prerogatywy organu wykonawczego gminy.

Jednocześnie warto zauważyć, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wójt, który jest zarazem kierownikiem Urzędu Gminy, posiada wyłączną kompetencję do określenia sposobu realizacji uchwały Rady Gminy Chojnów, w tym wskazania pracowników, stanowisk pracy i podległych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie, jak również określenia zakresu obowiązków i uprawnień wymienionych podmiotów związanych z nadzorem nad działalnością sołectwa. Dlatego też stwierdzić należy, że § 35 uchwały stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 33 ust. 2, 3 i 5 tej ustawy oraz art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mañkowska