



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 października 2017 r.

Poz. 3506

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.223.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 października 2017 r.

Działając na podstawie art.35, art.37a, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017r. poz.1875)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

załącznika nr 1 do uchwały Nr XXXVII/504/17 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 29 września 2017r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Moczary, w części dotyczącej:

§ 16. ust.1 pkt 1,

§ 17. ust.1.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2017r. Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podjęła uchwałę Nr XXXVII/504/17 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Moczary.

W podstawie prawnej uchwały powołano art.35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. 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.

W § 16 ust.1 pkt 1 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła zakres zadań Sołtysa.

W szczególności postanowiono, iż Sołtys reprezentuje Sołectwo na zewnątrz wobec organów władzy i administracji publicznej, instytucji, organizacji.

Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie ma kompetencji do rozstrzygnięcia w statucie jednostki pomocniczej kwestii reprezentacji na zewnątrz tej jednostki. Na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, brak jest normy prawnej przyznającej sołtysowi prawo reprezentacji sołectwa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r. II SA/Ol 1364/12 wyraził pogląd, iż sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy, nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek lub też w imieniu i na rachunek podmiotów trzecich. Umocowania do reprezentacji, jak zawieranie umów oraz występowania przed sądami i organami, mogą wynikać wyłącznie z przepisów ustawowych, ewentualnie z udzielonego przez właściwy organ upoważnienia.

W wyroku z dnia 9.03.2010r. sygn. akt III SA/Wr 857/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zajął stanowisko, iż sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a więc kompetencje do podejmowania działań w zakresie współpracy z innymi społecznościami lokalnymi i organizacjami ma wyłącznie gmina jako jednostka samodzielna, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, nie zaś jej jednostka pomocnicza. Sprzeczne z art. 5 u.s.g. byłoby zatem przyznanie sołectwu uprawnień do samodzielnego – bez udziału kompetentnych organów gminy – organizowania współpracy z innymi społecznościami lokalnymi i organizacjami oraz wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa zamiast właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego.

W § 17 ust.1 załącznika do uchwały Rada określiła, że Sołtys uczestniczy w sesjach Rady Miejskiej bez prawa głosowania.

Zgodnie z treścią art. 37a u.s.g. 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. Organ nadzoru zauważa, iż w świetle 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. Ponadto akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Zakwestionowany zapis § 17 ust.1 uchwały stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych, stąd uznać należy, że w tym zakresie uchwała w sposób istotny narusza przepisy prawa.

W uzasadnieniu do wyroku z dnia 18.10.2016r. sygn. akt II SA/Lu 544/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził, że w świetle art. 37a u.s.g. uczestnictwo sołtysa jako przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy jest jego uprawnieniem, nie zaś obowiązkiem. Poprzez użycie w statucie sformułowania "sołtysi uczestniczą", rada w sposób jednoznaczny wyraża obowiązek udziału tych osób w sesjach rady gminy, co stanowi naruszenie dyspozycji art. 37a u.s.g. Rada gminy nie może bowiem przekształcać mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., III SA/Lu 647/14, CBOSA).

Zgodnie z art.7 Konstytucji RP rada gminy - jako organ administracji publicznej - zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. To oznacza, że formułując postanowienia uchwały nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze uchwały materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej powtórzenie regulacji ustawowej w uchwale jest niezgodne z zasadami legislacji. W tej kwestii wielokrotnie wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny, w tym w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) gdzie wskazał, iż „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. 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”.

Reasumując stwierdzić należy, iż w statucie sołectwa mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez przepis ustawowy. Wszelkie odstępstwa od upoważnienia sformułowanego w art.35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 uchwały Nr XXXVII/504/17 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 29 września 2017r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Moczary, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia

z up. Wojewody Podkarpackiego
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Marcin Zaborniak