



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 4 sierpnia 2015 r.

Poz. 2520



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.335.2015
Wojewody Lubelskiego

z dnia 27 lipca 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/55/2015 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 26 czerwca 2015r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Brzezice, w części obejmującej:

- § 9 ust. 4 w brzmieniu: „wyznaczonego członka Rady Sołeckiej lub”,
 - § 10 w brzmieniu: „w szczególności”,
 - § 10 pkt 2, pkt 10,
 - § 11 ust. 1 w brzmieniu: „Sołtysa , jako jej przewodniczącego, oraz”,
 - § 11 ust. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 5, pkt 6,
- Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/55/2015 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 26 czerwca 2015r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Brzezice, w części obejmującej:

- § 9 ust. 4 w brzmieniu: „wyznaczonego członka Rady Sołeckiej lub”,
- § 10 w brzmieniu: „w szczególności”,
- § 10 pkt 2, pkt 10,
- § 11 ust. 1 w brzmieniu: „Sołtysa , jako jej przewodniczącego, oraz”,
- § 11 ust. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 5, pkt 6,

Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/55/2015 Rady Miejskiej w Piaskach została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 lipca 2015r.

Działając na podstawie art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miejska w Piaskach przedmiotową uchwałą określiła Statut Sołectwa Brzezice. Statut stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

Na wstępie należy przypomnieć, 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 przepis 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 określił 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).

W §9 ust. 4 Statutu Rada postanowiła, że *obrazy Zebrania Wiejskiego są protokołowane przez wyznaczonego członka Rady Sołeckiej lub osobę wybraną przez zebranie (...)* (podkreślenie moje)

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis Statutu we wskazanym zakresie jest niezgodny z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do treści powołanego przepisu, organem uchwalodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Kompetencje rady sołeckiej ograniczają się zatem do wspierania działalności sołtysa a nie zebrania wiejskiego, które jest odrębnym od sołtysa organem sołectwa, tak pod względem funkcjonalnym jak i przyznanych przez ustawodawcę kompetencji.

W § 10 Statutu Rada określiła, że *do obowiązków Sołtysa należy w szczególności (...)*

Użycie w przytoczonej powyżej regulacji Statutu zwrotu „w szczególności” powoduje, że zadania sołtysa określone w statucie zostały ustalone w formie wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, zadania i sposoby ich realizacji. Tymczasem zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym rada została zobowiązana do określenia w statucie zadań organów jednostki pomocniczej.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zadania organów jednostek organów jednostki pomocniczej powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione. Rada podejmując uchwałę była obowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, należących do poszczególnych organów sołectwa. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby przekazywanie organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (por. m. in. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 111/12, z dnia 10 lipca 2013r. III SA/Wr 440/13).

Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w uchwalaniu statutu jednostki pomocniczej. Granice swobody prawodawczej rady gminy ograniczone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie tej jednostki, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości poszerzania o dodatkowe kompetencje. Tego wymogu nie spełnia zakwestionowana regulacja przedmiotowej uchwały.

Powyższe uwagi odnoszą się również do regulacji § 10 pkt 10 Statutu, zgodnie z którym *do zadań Sołtysa należy w szczególności wykonywanie innych zadań i kompetencji należących do Sołtysa z mocy przepisów prawa i Statutu.*

Zgodnie z brzmieniem § 10 pkt 2 Statutu *do obowiązków Sołtysa należy w szczególności przewodniczenie Radzie Sołeckiej.*

Rada Sołecka składa się z Sołtysa, jako jej przewodniczącego, oraz 3 członków rady. (§ 11 ust. 1 Statutu)

Powyższym zapisem Rada naruszyła w sposób istotny art. 36 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że sołtys jest organem wykonawczym sołectwa, a rada sołecka została powołana do wspierania działalności sołtysa. Natomiast zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 2 ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. (podkreślenie moje)

Ustawa o samorządzie gminnym nie kwalifikuje rady sołeckiej do kategorii organów sołectwa. Jest ona traktowana jako organ wspomagający i opiniodawczo - doradczy. Cytowane przepisy w sposób jednoznaczny przesądza o tym, że sołtys nie może wchodzić w skład rady sołeckiej (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 29 marca 2010 r., sygn. II SA/Bd 121/10).

W § 11 ust. 3 Statutu Rada określiła zadania Rady Sołeckiej stanowiąc, że *do zadań Rady Sołeckiej należy:*

- 1) *występowanie z inicjatywą w sprawach zaspakajania społecznych i gospodarczych potrzeb Sołectwa,*
- 2) *opracowywanie i przedkładanie Zebraniu Wiejskiemu projektów uchwał w sprawach będących przedmiotem rozpatrywania przez zebranie,*
- 3) *opracowywanie projektów planów działania,*
- 5) *współdziałanie z organizacjami społecznymi w celu wspólnej realizacji zadań,*
- 6) *inicjowanie i prowadzenie prac możliwych do wykonania niewielkim nakładem finansowym, przy udziale mieszkańców Sołectwa.*

W ocenie organu nadzoru powyższymi regulacjami Rada naruszyła w sposób istotny art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Brzmienie cytowanego przepisu przesądza o tym, że kompetencje rady sołeckiej ograniczają się jedynie do opiniowania i doradzania, a także wspomagania działalności sołtysa. Z powyższego wynika, iż rada, w zakresie wykonywania swoich funkcji, nie jest organem podległym zebraniu wiejskiemu lecz sołtysowi. Tym samym nie znajduje uzasadnienia prawnego określony w ww. przepisie § 11 ust. 3 pkt 2 Statutu zapis, aby rada sołecka opracowywała i przedkładała Zebraniu wiejskiemu projektów uchwał w sprawach będących przedmiotem rozpatrywania przez zebranie, z którym w żaden sposób nie jest organizacyjnie związana.

Należy także stwierdzić, że 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 2004r., str.260). W związku z powyższym nie może sama inicjować działań, wnioskować o ich podjęcie, współdziałać samodzielnie z innymi podmiotami, w tym z organizacjami społecznymi, o czym stanowi kwestionowany § 11 ust. 3 pkt 5 Statutu. Rola rady sołeckiej ma charakter służebny wobec sołtysa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/55/2015, 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.

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Piask,

2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Piaskach.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk