



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 stycznia 2022 r.

Poz. 508

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.23.2021.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

orzekam

nieważność § 18 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów "wybór" i "oraz ich" oraz § 18 ust. 2 - 4 załączników nr 1 - 24 do uchwały nr XXXVI/233/2021 Rady Gminy w Kole z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Koło - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2021 r. Rada Gminy w Kole podjęła uchwałę nr XXXVI/233/2021 w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Koło, dalej jako "uchwała". Przepisy ww. statutów mają identyczną treść (poza tytułem oraz § 1, 3 i 4, które określają nazwę, teren i siedzibę sołectwa) i dlatego w dalszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego załączniki nr 1 - 24 do uchwały będą łącznie określane jako "statut".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 grudnia 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt: III SA/Łd 564/08). W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), dalej jako "ustawa", 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 ustawy). Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy, 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.

Przepis art. 35 ust. 1 ustawy zawiera zatem upoważnienie dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 ustawy określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być uwzględnione w każdym statucie jednostki pomocniczej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt: II OSK 985/17).

W § 18 ust. 1 pkt 1 statutu rada postanowiła: "Do wyłącznych kompetencji zebrania wiejskiego należy: 1) wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz ich odwoływanie".

Tymczasem zgodnie z wolą ustawodawcy, zebranie wiejskie nie posiada kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Ustawa nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt: II SA/Ol 1429/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SA/Go 140/19). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy, w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. W ocenie organu nadzoru, gdyby ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), to stosowny zapis znalazłby się w treści art. 36 ust. 2 ustawy.

Wskazać należy, iż powyższe stanowisko nie dotyczy procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej postanowieniom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt: IV SA/Po 1416/20). Zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej ustawodawca nie odniósł bowiem do odwołania tych organów, a zasady i tryb ich odwołania ma określać rada gminy w statucie sołectwa. Przepis art. 36 ustawy nie reguluje więc trybu odwoływania sołtysa i rady sołeckiej, a w szczególności nie nakazuje, aby odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej mogło być dokonywane jedynie w drodze głosowania tajnego, bezpośredniego, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II OSK 1495/17).

Z uwagi na powyższe uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 18 ust. 1 pkt 1 statutu w zakresie wyrazów "wybór" i "oraz ich".

W § 18 ust. 2 - 4 statutu rada przyjęła: "2. Do zakresu działania zebrania wiejskiego należy także sprawowanie kontroli działalności Sołtysa i Rady Sołeckiej. W tym celu zebranie wiejskie może powołać specjalne komisje. 3. Zebranie wiejskie podejmując uchwałę o powołaniu komisji, o jakiej mowa w ust. 2 określa precyzyjnie jej zadania, 4. Komisje, o jakich mowa w ust. 2 są uprawnione do: 1) żądania wyjaśnień, przeglądania dokumentów, przeprowadzania oględzin."

Przepis art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy jednoznacznie wskazuje, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością organów jednostki pomocniczej przysługują organom gminy. Z art. 36 ust. 1 ustawy wynika, że zebranie wiejskie jest w sołectwie jedynie organem uchwałodawczym i nie posiada kompetencji kontrolnych. Ustanowienie takich kompetencji kontrolnych w treści statutu jednostki pomocniczej gminy, w ocenie organu nadzoru, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt: IV SA/Po 82/21).

Z powyższych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności § 18 ust. 2 - 4 statutu.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Rada Gminy w Kole

Wójt Gminy Koło