



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 maja 2023 r.

Poz. 5231

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.255.2023.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 19 ust. 6, § 30 ust. 8, § 34 ust. 4, 5 i 7 oraz § 37 ust. 1 załączników do uchwały nr LXII/399/2023 Rady Miejskiej Gminy Koźminek z dnia 6 kwietnia 2023 r. w sprawie nadania statutów Sołectwom Gminy Koźminek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 kwietnia 2023 r. Rada Miejska Gminy Koźminek uchwałą nr LXII/399/2023 nadała statuty Sołectwom Gminy Koźminek.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust.2 pkt. 7, art. 35, art. 40 ust.2 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. , poz. 40)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 12 kwietnia 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w 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 WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

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 2023 r. poz. 40 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - 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 u.s.g.). Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. "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 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe 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 ustawowego 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 sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17, CBOSA).

Stosownie do art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca przewidział zatem dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada więc statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomagania działalności sołtysa.

W konsekwencji przyjęcie w § 19 ust. 6 załączników do przedmiotowej uchwały, że "Rada sołecka spośród siebie wybiera osobę, która w przypadkach szczególnych, losowych w zastępstwie sołtysa podejmie niezbędne czynności dla bieżącego funkcjonowania Sołectwa" w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 36 ust. 1 u.s.g.

Analogicznie ocenić należy zawarte w § 30 ust. 8 załączników do przedmiotowej uchwały zapisy, iż "W szczególnych okolicznościach, gdy poprzedni sołtys nie może przekazać obowiązków, za przekazanie obowiązków i majątku odpowiada rada sołecka".

Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawodawca nie przewidział jednak możliwości cedowania kompetencji sołtysa na inną osobę. O ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, "ciał", itp.) nieznanych ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiekolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom "ustawowym" (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA).

Jednostki pomocnicze gminy, do jakich niewątpliwie zaliczają się sołectwa, nie mają zdolności do samodzielnego występowania w obrocie prawnym i nie mogą być samodzielnym podmiotem praw i obowiązków z zakresu materialnego prawa administracyjnego (por. postanowienie WSA w Poznaniu z 17 sierpnia 2022 r., IV SA/Po 418/22, CBOSA). Stosownie do art. 51 ust. 3 u.s.g. statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Tym samym o zakresie uprawnień sołectwa do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy rada gminy decyduje poprzez odpowiednie zapisy statutu gminy. Dodatkowo do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.). W orzecznictwie wskazuje się, że w związku z brakiem możliwości tworzenia budżetu przez jednostki pomocnicze, przepis art. 51 ust. 3 u.s.g. należy rozumieć jako obowiązek ujmowania w budżecie gminy wydatków na finansowanie działalności jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2019 r., IV SA/Gl 749/18, CBOSA). Jednocześnie, stosownie do art. 48 ust. 1 u.s.g., statut jednostki pomocniczej może określać sposób zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. W statucie należy ustalić również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (art. 43 u.s.g.). Tym samym statut jednostki pomocniczej może zawierać regulacje dotyczące sposobów i możliwości wykorzystywania środków pochodzących z budżetu gminy. Jednakże regulacje te nie mogą naruszać obowiązujących norm prawnych. W orzecznictwie wskazuje się, że jednostka pomocnicza nie posiada ani zdolności prawnej, ani zdolności do czynności prawnej, a tym samym statut nie może wyposażać jej w uprawnienia cywilnoprawne do korzystania z mienia, a z treści art. 48 ust. 1 u.s.g. wynika co najwyżej, że organom jednostki pomocniczej mogą być przyznane uprawnienia do podejmowania czynności faktycznych

dotyczących mienia komunalnego, ale nie stanowiących czynności prawnych (por. wyrok NSA z 21 grudnia 2021 r., III OSK 4037/21, CBOSA).

W § 34 ust. 5 załączników do przedmiotowej uchwały Rada Miejska Gminy Koźminek postanowiła, iż "Do składania oświadczeń woli w imieniu Gminy Koźminek, przy wydatkowaniu środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań ujętych w planie wydatków Sołectwa, upoważnione są osoby wskazane przez Burmistrza Gminy Koźminek". Tymczasem w myśl art. 46 ust. 1 u.s.g. oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej (art. 46 ust. 3 u.s.g.). Powyższe normy prawne określają zatem jednoznacznie zasady reprezentacji gminy jako osoby prawnej w zakresie zarządu mieniem komunalnym tej jednostki. Jednocześnie ustawodawca nie przyznał radzie gminy upoważnienia do regulowania odmiennie kwestii składania oświadczeń woli w imieniu gminy w sprawach dotyczących mienia komunalnego, w tym i tych dotyczących wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań ujętych w planie wydatków danego sołectwa. W konsekwencji przyjęte w § 34 ust. 5 załączników do przedmiotowej uchwały regulacje uznać należy za istotnie naruszające ww. normy prawne.

Analogicznie ocenić należy zawarte w § 34 ust. 4 załączników do przedmiotowej uchwały zapisy, iż "Na podstawie uchwały zebrania wiejskiego sołtys wydatkuje przydzielane mu środki na cele w niej określone" jak i regulacje § 34 ust. 7 załączników do przedmiotowej uchwały, iż "Przy wydatkowaniu środków organy Sołectwa zobowiązane są do przestrzegania zasad wynikających z ogólnie obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności przepisów ustawy o finansach publicznych, o rachunkowości i ustawy prawo zamówień publicznych". Jak już wskazano skuteczne wydawanie środków finansowymi gminy należy do jej organu wykonawczego.

W § 37 ust. 1 załączników do przedmiotowej uchwały postanowiono natomiast, że "Za prawidłową gospodarkę finansową odpowiada sołtys". Tymczasem ustawodawca w art. 60 ust. 1 u.s.g. wskazał, iż podmiotem odpowiedzialnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy jest wójt. Zatem to na wójcie ciąży obowiązek prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej gminy, w tym prawidłowe i zgodne z prawem finansowanie działalności jednostek pomocniczych. W ocenie organu nadzoru przeniesienie tej odpowiedzialności na inny podmiot, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, stanowi naruszenie ww. normy prawnej, skutkujące koniecznością unieważnienia takich zapisów przedmiotowej uchwały.

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 Miejska Gminy Koźminek

Burmistrz Gminy Koźminek