



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.34.2019

Kielce, dnia 19-03-2019

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr II/11/19 Rady Gminy w Brodach z dnia 22 lutego 2019 roku w sprawie statutów sołectw: Adamów, Brody, Budy Brodzkie, Bór Kunowski, Dziurów, Jabłonna Kuczów Krynki, Lipie, Lubienia, Młynek, Przymiarki, Ruda Rudnik, Staw Kunowski, Styków - w następujących częściach:

- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Adamów, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Brody, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Budy Brodzkie, stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Bór Kunowski, stanowiącego załącznik Nr 4 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Dziurów, stanowiącego załącznik Nr 5 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Jabłonna, stanowiącego załącznik Nr 6 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Kuczów, stanowiącego załącznik Nr 7 do uchwały,

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Krynki, stanowiącego załącznik Nr 8 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Lipie, stanowiącego załącznik Nr 9 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Lubienia, stanowiącego załącznik Nr 10 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Młynek, stanowiącego załącznik Nr 11 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Przymiarki, stanowiącego załącznik Nr 12 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Ruda, stanowiącego załącznik Nr 13 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Rudnik, stanowiącego załącznik Nr 14 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Staw Kunowski, stanowiącego załącznik Nr 15 do uchwały,
- §3 ust.1 lit.c), § 6, §7 ust.1, §10 ust.3, §11, §16 ust.2, §25 ust.2 statutu Sołectwa Styków, stanowiącego załącznik Nr 16 do uchwały,

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2019 roku Rada Gminy w Brodach podjęła uchwałę Nr II/11/19 w sprawie statutów sołectw: Adamów, Brody, Budy Brodzkie, Bór Kunowski, Dziurów, Jabłonna Kuczów Krynki, Lipie, Lubienia, Młynek, Przymiarki, Ruda Rudnik, Staw Kunowski, Styków. Zgodnie z § 1 uchwały statuty poszczególnych sołectw stanowią załączniki od 1 do 16 do uchwały.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Jako materialnoprawną podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała w podstawie prawnej uchwały między innymi przepis art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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 §3 ust.1 lit.c) Statutów Sołectw Rada Gminy określiła, że organami sołectwa jest Rada Sołecka. Natomiast zgodnie z art. 36 ustawy o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Ustawodawca nie precyzuje na czym "wspomaganie" sołtysa ma polegać. Jednakże z literalnego brzmienia tego przepisu wynika wprost, że rada sołecka nie należy do kategorii organów sołectwa. Jest jedynie organem wspomagającym i opiniodawczo-doradczym sołtysa. Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje tworzenia i funkcjonowania innych organów sołectwa poza organem uchwałodawczym - zebrania wiejskie- i wykonawczym -sołtys.

Stanowisko powyższe uzasadnione jest orzecznictwem sądowo-administracyjnym - wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 121/10.

Ponadto w §7 ust.1 Statutów Sołectw Rada Gminy w Brodach przyjęła zapis, zgodnie z którym zebranie wiejskie może wydawać opinie, w części sołectwa, do przedstawianych przez Radę Gminy do konsultacji projektów uchwał w sprawach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała rady gminy nie może przyznać sołectwu kompetencji do wyrażania opinii w zakresie planu zagospodarowania przestrzennego. Regulacja taka jest sprzeczna z przyjętym trybem sporządzania tego aktu planistycznego. Przepis art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) wymienia enumeratywnie podmioty upoważnione do udzielenia opinii lub uzgodnienia projektu planu miejscowego.

Wobec powyższego stwierdzić należy brak podstaw prawnych dla rady gminy do jakichkolwiek modyfikacji czy uzupełniania ww. trybu sporządzania planu- por. wyrok WSA Wrocław z dnia 09-07-2013 sygn. akt: III SA/Wr 426/13.

Rada Gminy w Brodach w §10 ust.3 Statutów Sołectw przyjęła zapis, że „ sołtys nie może być radnym”. Takie postanowienie statutu narusza przepis art. 25 b ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem mandatu radnego gminy nie można łączyć z:

- 1) mandatem posła lub senatora;
- 2) wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody;

3) członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Rada Gminy nie ma zatem kompetencji do rozszerzania katalogu ograniczeń łączenia innych funkcji z mandatem radnego.

W § 6 Statutów Sołectw Rada Gminy postanowiła, że „zadania określone w §5 Sołectwo realizuje w szczególności poprzez (...)”. Natomiast w § 11 Statutów Sołectw Rada Gminy określiła obowiązki Sołtysa postanawiając, że „do obowiązków Sołtysa należy w szczególności (...)”. We wskazanych powyżej regulacjach Rada Gminy w Brodach określając jakie zadania należą do właściwości Sołectwa i są przez nie realizowane oraz jakie są obowiązki sołtysa użyła zwrotu „w szczególności”. Uprawnienie Rady Gminy do definiowania zadań sołectwa i określania sposobu ich wykonywania oraz zadań i obowiązków sołtysa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej oraz zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Rada Gminy podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie przypisana jednostce i sposobu ich wykonywania. W opinii organu nadzoru zadania przekazane sołectwu do realizacji i sposób ich wykonania powinny być szczegółowo i wyraźnie wskazane w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań sołectwa i sposobu ich wykonywania stwarza szerokie pole do interpretacji ich zakresu. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie wprowadzonego katalogu o bliżej nieokreślone rodzaje zadań i sposoby ich wykonywania, o których statut nie wspomina. Prawo do określania zakresu zadań sołectwa i sposobu ich wykonywania, które ustawodawca przyznał Radzie, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, zamieszczenie w treści postanowień Statutów wyrażenia „w szczególności” narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji, 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 jednostki pomocniczej oraz sposobu ich wykonywania, przy jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom upoważnienia do powierzania tej jednostce jeszcze innych zadań niż przewidziane w statucie oraz określenia innego sposobu ich realizacji.

Określając zasady i tryb zwoływania zebrań wiejskich Rada Gminy w §16 ust.2 Statutów Sołectw postanowiła, że „prawo uczestnictwa w głosowaniach, prawo zgłaszania wniosków oraz czynne i bierne prawo wyborcze na Zebraniach Wiejskich mają wszyscy mieszkańcy Sołectwa, mający stałe zamieszkanie na jego terenie i posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Gminy”. Uzależnienie uprawnienia mieszkańców sołectwa do głosowania na zebraniu wiejskim od posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego, zdaniem organu nadzoru, stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy mieć na uwadze, że ograniczenie wynikające, z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej.

Ponadto w §25 ust.2 Statutów Sołectw Rada Gminy przyjęła, że „jeżeli został zgłoszony tylko jeden kandydat głosowania nie przeprowadza się.”

W ocenie organu nadzoru, zapis ten został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na przekroczeniu umocowania zawartego w ustawie poprzez uregulowanie w uchwale niezgodnych z tym przepisem zasad wyboru na sołtysa. Stosownie do art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Niedopuszczalny zatem jest wybór sołtysa w sposób inny, niż poprzez przeprowadzenie wyborów, bowiem akt prawa miejscowego nie może być sprzeczny z aktem rangi ustawowej. Ustawodawca przyznał radom gmin swobodę w kształtowaniu statutów jednostek pomocniczych, jednakże określił również zasady wyboru sołtysa zawarte w art. 36 ust. 2 ustawy. Zgodnie z zasadami zawartymi w powołanym przepisie sołtys jest wybierany w głosowaniu i niedopuszczalne jest uregulowanie, w którym wyborów sołtysa nie przeprowadza się, nawet w przypadku zgłoszenia się jednego kandydata.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy w Brodach wykroczyła poza kompetencje przyznane jej przez ustawodawcę, co stanowi istotne naruszenie prawa - por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gdańsku z dnia 22 marca 2018 r. , sygn. akt: III SA/Gd 97/18.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Agata Katarzyna Wojtyszek
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1169924.2798079.3066143
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały Nr II1119 r RG w Brodach w sprawie statutów sołectw..pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały Nr II1119 r RG w Brodach w sprawie statutów sołectw.
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.34.2019
Data dokumentu	2019-03-19 13:52:09
Skrót dokumentu	F4C2BA28A2EB8BEF7D087AEF42D7776267 CD3227
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	2019-03-19 13:52:01
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski
	EZD 3.71.456.456.3664
Data wydruku:	2019-04-02 14:00:28
Autor wydruku:	Sekretariat WPNiK Inspektor - Izabela Antoszevska