

Rada Gminy Brody

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały Rady Gminy Brody nr VII/41/11 z dnia 30.05.2011 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Marianka.**

Uzasadnienie

W dniu 30.05.2011 r. Rada Gminy Brody podjęła uchwałę VII/41/11 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Marianka.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6.06.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Naruszenie przywołanego wzorca kontroli legalności przejawia się w zaniechaniu uregulowania w uchwalonym statucie Sołectwa Marianka wszystkich wymaganych prawem zagadnień. Godzi się zauważyć, iż zgodnie z przywołanym art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Katalog spraw wymagających uregulowania w statucie jednostki pomocniczej ma charakter otwarty z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę, w przywołanym przepisie, zwrotem „w szczególności”. Rada może zatem zawrzeć w statucie postanowienia wykraczające poza sferę wyżej wymienionych zagadnień. Nie zmienia to jednak faktu, iż kwestie wskazane przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 omawianej ustawy muszą, w sposób obligatoryjny, znaleźć swoją emanację w uchwalonym statucie jednostki pomocniczej. Brak któregośkolwiek z nich będzie zaś przesądzał o wadliwym zrealizowaniu kompetencji prawodawczej, skutkującym istotnym naruszeniem prawa (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12.02.2008 r., II SA/Op 563/07).

Analiza zapisów badanej uchwały przez pryzmat poczynionych wyżej uwag, prowadzi do konkluzji, iż Statut Sołectwa Marianka nie odpowiada minimalnym wymogom treściowym wskazanym w 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W statucie brak jest przede wszystkim uregulowania zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Jedynym przepisem statutu dotyczącym powyższej kwestii jest §31, zgodnie z którym: „Kontrolę nad działalnością Sołtysa i Rady Sołectkiej sprawują: Komisja Rewizyjna Rady Gminy, służby finansowe Urzędu Gminy. Zapis powyższy nie może jednak zostać uznany za czyniący zadość wymogom wskazanym w art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminny, nie wskazuje bowiem ani „zakresu”, ani „form” kontroli i nadzoru. Co więcej omawiany zapis statutu jest też, w obecnym kształcie, sprzeczny z przywołanym wzorcem kontroli, wskazuje bowiem, iż kontrolę nad działalnością sołectwa sprawuje Komisja Rewizyjna i służby finansowe Urzędu Gminy. Żaden z tych podmiotów nie jest natomiast „organem gminy”, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Jedynymi organami gminy są Wójt oraz Rada Gminy. Oczywistym jest, iż organy te mogą (i najczęściej będą) realizować swoje kompetencje przy wykorzystaniu pracowników urzędu (w przypadku Wójta), czy któreś z komisji (w odniesieniu do Rady). Kwestię ta wymaga jednak odpowiedniego uregulowania w statucie jednostki pomocniczej. Normując powyższą materię, lokalny prawodawca winien

w szczególności zwrócić uwagę na zagadnienie dotyczące kontroli legalności przez organy gminy wyborów do organów sołectwa. Kwestia powyższa nie została bowiem uregulowana ustawowo, stąd brak stosownych postanowień również w statucie, prowadzi do powstania luki prawnej polegającej na braku wyraźnych wytycznych i podstaw prawnych kontroli legalności aktu wyborczego.

Poza wyżej omówionym uchybieniem, należy również wskazać na wadliwość i innych przepisów uchwalonego statutu.

W §9 pkt 3 oraz §32 ust. 2 statutu, Radę Sołecką określa się mianem „organu” sołectwa. Zapis taki jest jednak niedopuszczalny. W świetle bowiem art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Rada sołeczka jest natomiast jedynie ciałem wspomagającym działalność sołtysa. Nadawanie zatem Radzie sołeczkiej statusu organu jednostki pomocniczej stanowi wyraz przekroczenia przez Radę Gminy posiadanych uprawnień prawodawczych.

Zakwestionować należy również zapis §27 ust. 3 badanej uchwały, zgodnie z którym: „Bierne i czynne prawo wyborcze przysługuje mieszkańcom, którzy ukończyli 18 lat i posiadają stałe zameldowanie w Sołectwie”. Uregulowanie powyższe, w części w której uzależnia posiadanie praw wyborczych od stałego zameldowania w Sołectwie, pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W przepisie tym ustawodawca przyznał prawa wyborcze osobom będącym „stałymi mieszkańcami”. Pojęcia powyższego nie należy utożsamiać z faktem posiadania stałego meldunku, który związany jest jedynie z celami administracyjnymi. Przyjęte uregulowanie pozbawia zatem praw wyborczych osoby, które mają zlokalizowane na terenie Sołectwa centrum swoich interesów życiowych (a więc są stałymi mieszkańcami), ale nie posiadają stałego zameldowania (bo np. nie dopełniły obowiązku meldunkowego). Z tych samych przyczyn niezgodny z prawem jest również §33 ust. 2 statutu, który do wyborów Rady Sołeczkiej nakazuje odpowiednie stosowanie kwestionowanego §27.

Z przekroczeniem kompetencji prawodawczych podjęte zostały również zapisy §29 ust. 4 i 6 Statutu Sołectwa. W przepisach powyższych Rada dokonała powtórzenia zapisów ustawowych, tj. odpowiednio art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym Rada Gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów

podróży służbowej, oraz art. 36 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Należy tymczasem zaakcentować, iż w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi jedną z form wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

Za sprzeczny z prawem uznać należy również §29 ust. 5 badanej uchwały, zgodnie z którym: „Sołtysowi przysługuje zwrot udokumentowanych kosztów poniesionych przy wykonywaniu zadań Sołectwa, na zasadach określonych przez Wójta w drodze zarządzenia”. Dokonując oceny prawnej powyższego zapisu należy mieć w polu widzenia uregulowania cytowanego wyżej art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca w sposób wyczerpujący wymienił formy, w jakich Sołtys może otrzymywać środki pieniężne z budżetu Gminy oraz podmiot, który jest władny określić zasady przyznania takiego wsparcia. Zgonie z omawianym przepisem Sołtysowi mogą przysługiwać: dieta (jako rekompensata z tytułu utraconego zarobku następującego w skutek wykonywania obowiązków społecznych) oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Innych form wsparcia finansowego, jakie może być przyznane Sołtysowi ustawodawca nie przewidział, do ustalania zaś tych, które wymienił w art. 37b ust. 1 upoważnił wyłącznie Radę Gminy. Brak jest zatem podstaw prawnych do przyznania Sołtysowi zwrotu jakichkolwiek innych kosztów poniesionych przy wykonywaniu zadań Sołectwa, za

wyjątkiem kosztów podróży służbowych. Zasady przyznawania tych ostatnich może zaś dokonywać tylko Rada Gminy, nie zaś Wójt.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały zakwestionować również należy zapis §29 ust. 1 Statutu, na mocy którego zobligowano Sołtysa do uczestniczenia w sesjach Rady Gminy. Należy tymczasem zaakcentować, iż ustawodawca w art. 37a ustawy o samorządzie gminnym przyznaje jedynie Sołtysowi takie uprawnienie. To zatem od swobodnego uznania Sołtysa zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu Radu, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Rada Gminy nie może zatem przekształcać uprawnień ustawowych określonych podmiotów w ich obowiązek prawny.

Analizując zapisy badanej uchwały zanegować należy także §40 ust. 3, zgodnie z którym: „Gospodarka finansowa sołectwa jest związana z budżetem gminy podlega nadzorowi Skarbnika Gminy i Rady Gminy, oraz kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Gminy.”. Przypomnieć należy, iż stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, kontrola działalności jednostki pomocniczej gminy (w tym jej gospodarki finansowej) leży w wyłącznej gestii organów gminy, a więc Wójta i Rady Gminy. Ani Skarbnik Gminy, ani też Komisja Rewizyjna nie spełniają powyższego kryterium, stąd też nie mogą one być wskazane, jako podmioty sprawujące w jakimkolwiek zakresie nadzór na Sołectwem.

Niezgodny z prawem jest także §40 ust. 6 Statutu, zgodnie z którym: „Rada Gminy może w odrębnej uchwale szczegółowo określić zasady finansowania Sołectwa”. Zaznaczyć należy, iż Rada Gminy nie może sama tworzyć sobie uprawnień prawodawczych w określonej materii. Źródłem legitymizującym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia norm prawnych może być wyłącznie wola ustawodawcy, który wyraźnie takie uprawnienie lokalnemu prawodawcy przyzna. Jeżeli zatem Rada ma zamiar określić jakiegokolwiek dodatkowe postanowienia w zakresie gospodarki finansowej Sołectwa, to winna to od razu uczynić w treści statutu. Późniejsza uchwała w przedmiotowej materii może bowiem co najwyżej przybrać charakter nowelizujący zapisy Statutu, z całą zaś pewnością nie może być samodzielny aktem prawnym, którego normatywną podstawą wydania będzie przepis Statutu.

Stąd też orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują: **DYREKTOR**
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek
1. adresat
2. ad acta

INSPEKTOR
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
Stawomir Dudziak