



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2014 r.

Poz. 2304

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.98.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2014 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/408/14 Rady Gminy Jasienica z dnia 27 lutego 2014r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Grodziec w części określonej w:

- § 11 ust. 3 i § 13 ust. 2-4 załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 20 załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z art. 36 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 23 załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 24 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały, jako niezgodnej z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jasienica nadała Statut Sołectwu Grodziec, w brzmieniu jak w załączniku Nr 1 do uchwały.

Przepisem § 11 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Rada przewidziała, że wybory Sołtysa i członków Rady Sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym. Przepisem § 13 załącznika postanowiła, że uprawnieni uczestnicy Zebrania Wiejskiego wybierają Sołtysa i członków Rady Sołeckiej tylko spośród kandydatów zgłoszonych na zebraniu, po wyrażeniu przez kandydatów zgody (ust. 2), że liczba kandydatów na Sołtysa i członków Rady Sołeckiej jest nieograniczona (ust. 3), a także, że głosowanie na Sołtysa i członków Rady Sołeckiej odbywa się osobiście w głosowaniu tajnym (ust. 4). Uregulowaniami przepisu § 20 załącznika z kolei Rada przyznała Sołtysowi ochronę prawną przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu, a regulacjami § 23 załącznika określiła zasady gospodarki finansowej sołectwa. Wreszcie przepisem § 24 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że funkcję kontrolną działalności organów sołectwa Rada Gminy Jasienica będzie sprawować przez Komisję Rewizyjną.

W ocenie organu nadzoru regulacje te są jednak sprzeczne z prawem.

Podstawę prawną do przyjęcia statutu jednostki pomocniczej stanowi przepis art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego brzmieniem organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (ust. 1). W myśl ust. 3 tego przepisu 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.

Stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęta na powyższej podstawie prawnej uchwała, niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego - określa ona bowiem wewnętrzny ustrój jednostki pomocniczej. Zakwalifikowanie tej uchwały do aktów powszechnie obowiązujących stawia przed organem ją stanowiącym określone wymogi w zakresie norm w niej formułowanych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy - jako organ administracji publicznej - zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. To oznacza, że formułując postanowienia uchwały nie tylko nie może nimi wykroczyć poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze uchwały materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (vide; wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.06.1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44.; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14.10.1999 r., I SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz.Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/WR 300/11, wyrok NSA z dnia 08.04.2008 r., II OSK 370/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, zakwestionowane przepisy § 11 ust. 3, § 13 ust. 2-4 i § 20 załącznika Nr 1 do uchwały stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych.

Kwestię zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej uregulowano w art. 36 ust. 2 o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego brzmieniem sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawa o samorządzie gminnym określiła zatem sposób i kluczowe zasady głosowania nad zgłoszonymi kandydaturami oraz krąg uprawnionych do tego głosowania. Lokalnemu prawodawcy zaś pozostawiono do uregulowania zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Miał on więc rozwinąć ustalone ustawą unormowania, a nie powielać je, czy modyfikować.

Tym samym ponowne stanowienie przez Radę Gminy Jasienica - przepisem § 11 ust. 3, § 13 ust. 2-4 załącznika Nr 1 do uchwały - w zakresie wyborów sołtysa i rady sołeckiej, modyfikujące przy tym regulacje ustawowe, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Podobny zarzut istotnego naruszenia prawa należy postawić regulacji § 20 załącznika Nr 1 do uchwały. Regulacja ta bowiem - przyznająca sołtysowi ochronę prawną, właściwą funkcjonariuszowi publicznemu tylko w zakresie wykonywanych przez niego obowiązków - wypaczyła w istocie sens przewidzianej art. 36 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym regulacji ustawowej - nie zawierającej w istocie żadnego ograniczenia w przysługującej sołtysowi ochronie prawnej.

Niezależnie od powyższego za istotnie naruszające prawo należy również uznać pozostałe zakwestionowane przepisy uchwały.

W ocenie organu nadzoru zagadnienia określone przepisem § 23 załącznika Nr 1 do uchwały (dotyczące w istocie uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy), stosownie do art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, należą do obligatoryjnej materii statutów gminnych. Zatem można je uregulować wyłącznie w Statucie Gminy Jasienica, a nie w statucie jednostki pomocniczej.

Przepis § 24 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały z kolei, poprzez przyznanie Komisji Rewizyjnej wyłączności w realizowaniu funkcji kontrolnej organów jednostki pomocniczej, ogranicza wynikające z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie Rady Gminy w tym zakresie. Zgodnie z jego brzmieniem bowiem, to *rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną*. Wykładnia tego przepisu pozwala na stwierdzenie, że powołanie dla powyższych celów komisji rewizyjnej, nie pozbawia jednak rady gminy uprawnienia do sprawowania kontroli bezpośredniej nad tymi podmiotami. Pomimo więc powołania komisji rewizyjnej, rada działająca kolegiałnie nadal będzie miała możliwość kontrolowania jednostek pomocniczych gminy.

Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanych częściach jest uzasadnione i konieczne.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1) Rada Gminy Jasienica

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) aa.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak