



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2013 r.

Poz. 644

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.32.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 stycznia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Nr 153/XIX/2012 Rady Gminy Kłomnice z dnia 3 grudnia 2012r. w sprawie przyjęcia statutów sołectw w gminie Kłomnice w całości - jako niezgodnej z przepisem art. 35 ust. 1 w związku z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 grudnia 2012r. Rada Gminy Kłomnice podjęła uchwałę Nr 153/XIX/2012 w sprawie przyjęcia statutów sołectw w gminie Kłomnice.

Należy zauważyć, iż uchwała powyższa jest podejmowana na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Tak więc przepis ten wprowadza obowiązek przeprowadzenia konsultacji przed nadaniem jednostce pomocniczej nowego statutu. Rada Gminy nadając statut jednostce pomocniczej winna była więc podjąć, zgodnie z treścią art. 5a ust. 2 ustawy, uchwałę dotyczącą zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy i właśnie na podstawie tej uchwały powinna przeprowadzić konsultacje. Dopiero następnym krokiem jest podjęcie uchwały o nadaniu statutu jednostce pomocniczej.

Tymczasem, jak wynika z informacji posiadanych przez organ nadzoru, w dniu podejmowania uchwały Nr 153/XIX/2012 Rady Gminy Kłomnice w sprawie przyjęcia statutów sołectw w gminie Kłomnice, nie obowiązywała uchwała w sprawie zasad i trybu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy. W wyjaśnieniach przesłanych w piśmie z dnia 3 stycznia 2013 r. Nr OR.030.1.2013 jedynie wskazano m.in., iż projekt statutu danego sołectwa został rozesłany do wszystkich sołtysów, odbyły się konsultacje radnymi gminy. Jednakże w ocenie organu nadzoru przed wprowadzeniem statutów sołectw Gminy winny zostać przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami gminy w sposób określony w uchwale podjętej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy.

Zatem Rada Gminy Kłomnice bezsprzecznie nie wyczerpała przedstawionej powyżej procedury, nie podjęła bowiem uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy.

Niedopełnienie procedury nadania statutu jednostce pomocniczej poprzez nieprzeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami skutkuje wadliwością przedmiotowej uchwały. Powyższy pogląd jest podzielany w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem jest wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2007 r. sygn. akt IV SA/GL 1456/06, w którym sąd stwierdził, iż „skoro ustawodawca nakazuje poprzedzić uchwałę dotyczącą nadania jednostce pomocniczej statutu lub jego zmiany konsultacjami z mieszkańcami to organ gminy zobowiązany jest umożliwić weryfikację prawidłowości ich przeprowadzenia, co wymaga uprzedniego szczegółowego określenia zasad i trybu procedury konsultacyjnej.”

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej, jaką jest sołectwo, 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.

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Wskazane wyżej przepisy ustawy stanowią normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązującą) formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością uchwały.

Z powyższego wynika, iż statut sołectwa powinien zawierać wszystkie obligatoryjne elementy wymienione powyżej, w tym określać zakres i formy kontroli i nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Tymczasem żaden z 23 załączników do przedmiotowej uchwały nie zawiera wskazania zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji, jak również w Rozdziale 8 nie zawiera regulacji dotyczącej zakresu i form kontroli organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych. To oznacza, że statuty zostały pozbawione elementów obligatoryjnych, a całą przedmiotową uchwałę należy uznać za istotnie naruszającą prawo.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści każdego ze statutów poszczególnych Sołectw.

Za niezgodny z prawem należy także uznać zapis § 7 ust. 2 każdego ze statutów, stanowiących Załączniki od nr 1 do 23 do uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła, iż "Zmiana podziału gminy na sołectwa lub zmiana granic sołectwa następuje w drodze uchwały Rady Gminy, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy lub danego sołectwa". Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym "zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy". Przepis ten stanowi zatem podstawę do określenia powyższych zasad w treści statutu gminy, nie zaś w statutach jednostek pomocniczych.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczne z prawem należy uznać ponadto regulacje zawarte w § 22 ust. 5 każdego ze Statutów. Zgodnie z ich treścią: w posiedzeniach Rady Sołeckiej uczestniczy radny wybrany z okręgu wyborczego, do którego należy Sołectwo. W ocenie organu nadzoru zapis taki nie dotyczy problemów natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych, lecz kwestii związanych z organizowaniem pracy członków rady gminy.

Należy podkreślić, że obowiązki radnych zostały określone w przepisach art. 23 i następne ustawy o samorządzie gminnym. Regulacja zawarta w powyższych przepisach jest wyczerpująca. Zgodnie z art. 23 ust. 1 wymienionej ustawy do obowiązków radnego należy kierowanie się w swych działaniach dobrem wspólnoty samorządowej, utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawianie tych postulatów organom gminy.

Zgodnie z art. 24 wymienionej ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji, oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany i desygnowany. Naruszeniem takiego obowiązku jest brak realizacji przyjętych przez radnego i nałożonych nań w prawidłowy sposób konkretnych obowiązków. Nałożenie na radnego obowiązku udziału w posiedzeniach Rady Sołeckiej, poprzez wprowadzenie stosownych zapisów statutowych, w ocenie organu nadzoru nie znajduje umocowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

W § 22 ust. 7 Statutu w Załącznikach Nr 1-16 oraz 18-23 do uchwały oraz w § 22 ust. 8 Statutu stanowiącego Załącznik nr 17 do uchwały Rada Gminy określając, jakie zadania należą do Rady Sołeckiej użyła zwrotu "w szczególności". Zadania Rady Sołeckiej, powinny być zatem w ocenie organu nadzoru szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie Sołectwa, w formie zamkniętego katalogu zadań.

W § 29 ust. 1 każdego ze Statutów Rada Gminy określiła, iż w przypadku odwołania lub złożenia rezygnacji przez Sołtysa, Wójt zwołuje zebranie wiejskie dla wyboru nowego Sołtysa w terminie 1 miesiąca. Jednakże nie wskazano konkretnie od jakiego zdarzenia należy liczyć termin na zwołanie zebrania wiejskiego. Wskazać należy, iż uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie. Akty prawa miejscowego będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego zawierają w swej treści dyrektywy wyznaczające adresatom pewien sposób zachowań. Z uwagi na to, że normy danego aktu prawnego rodzą określone skutki w sferze prawnej ich adresatów, powinny one być sformułowane w taki sposób, aby nie powodowały żadnych trudności interpretacyjnych. Wprowadzenie przez Radę Gminy tak nieskonkretyzowanych przepisów powoduje wątpliwości interpretacyjne uchwały i w konsekwencji tego trudności z jej wykonaniem. Uchwała w tym przedmiocie winna być zatem aktem kompletnym, skonstruowanym w taki sposób, aby nadawał się do wykonania.

Tym samym uchwałą Nr 153/XIX/2012 Rady Gminy Kłomnice z dnia 3 grudnia 2012r. w sprawie przyjęcia statutów sołectw w gminie Kłomnice ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać w całości za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

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

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Kłomnice
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.