

Projekt

z dnia 17 kwietnia 2013 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY KOBIERZYCE**

z dnia 26 kwietnia 2013 r.

w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 kwietnia 2013 r. dotyczącego uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XXVIII/381/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Żurawice w § 5 pkt 8 lit a, § 53 i § 54 oraz § 60 we fragmencie „w szczególności” i § 63 ust 3 we fragmencie „w szczególności” uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XXVIII/381/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Żurawice

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 w związku z art. 18 ust 2 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), Rada Gminy Kobierzyce uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego znak NK-N 4131.52.572013.AS z dnia 3 kwietnia 2013 roku stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XXVIII/381/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Żurawice w § 5 pkt 8 lit a, § 53 i § 54 oraz § 60 we fragmencie „w szczególności” i § 63 ust 3 we fragmencie „w szczególności”.

§ 2. Upoważnia się Wójta Gminy Kobierzyce do występowania i podejmowania w imieniu Rady Gminy Kobierzyce wszelkich czynności przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym w przedmiocie skargi o której mowa w § 1, w tym udzielania dalszych pełnomocnictw w tym zakresie adwokatowi lub radcy prawnemu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Uzasadnienie

Celem podjęcia uchwały jest przedstawienie argumentów Rady Gminy Kobierzyce poprzez zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XXVIII/381/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Żurawice w § 5 pkt 8 lit a, § 53 i § 54 oraz § 60 we fragmencie „w szczególności” i § 63 ust 3 we fragmencie „w szczególności”, ponieważ wbrew stanowisku organu nadzoru uchwała zdaniem Rady Gminy nie została podjęta z naruszeniem przepisów prawa.

Nadrzędnym celem tworzenia w ramach struktury gminy jednostek pomocniczych, jest dążenie do jak najpełniejszej realizacji jej zadań, zapewniając tym samym urzeczywistnienie zasady subsydiarności. Jednostki pomocnicze, aby mogły skutecznie wspierać gminę w wykonywaniu jej zadań, wyposaża się w określone kompetencje, co jednocześnie wpływa na wzrost ochrony interesu prawnego danej wspólnoty lokalnej.

Aktem prawnym, normującym zasady funkcjonowania, działania i kompetencje jednostek pomocniczych jest zgodnie z art. 35 u.s.g., statut sołectwa. Jego treść determinuje stopień realizacji wspomnianej zasady subsydiarności przez daną gminę. Powierzenie w statucie określonych spraw jednostce pomocniczej, nie tylko umożliwia jej funkcjonowanie, ale jest przede wszystkim podstawą jej istnienia. Odnosząc się bezpośrednio do zarzutu sformułowanego w zaskarżonym rozstrzygnięciu, wskazać należy przede wszystkim, że (...) *Ustawodawca formalnie nie ogranicza rady gminy w zakresie działań, jakie planuje przekazać jednostce pomocniczej (...)* (D. Fleszer, Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości. Art., ST.2011.4.26).

W powszechnie przyjętej klasyfikacji kompetencji jednostek pomocniczych, wyróżnia się te o charakterze opiniodawczo – wnioskowym. Do zadań jednostki pomocniczej w tym zakresie, należy występowanie z wnioskami lub opiniowanie, zarówno na wniosek jak i z własnej inicjatywy, spraw dotyczących potrzeb jednostki pomocniczej i jej mieszkańców m. in. w sprawach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących obszaru danej jednostki (por. M. Augustyniak, Jednostki Pomocnicze Gminy, Wyd. Oficyna 2010).

Tym samym mylny jest zarzut organu nadzoru, iż przyznanie sołectwu kompetencji w powyższym zakresie, stoi w sprzeczności z treścią art. 11 i 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. Nr 647 t. j. – dalej jako „u.p.z.p.”). Przepisy te bowiem, wskazują procedurę legislacyjną uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 11 u.p.z.p.) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 u.p.z.p.) w zakresie koniecznych uzgodnień, ze wskazanymi w sposób enumeratywny organami. Brak uzgodnień, z którymkolwiek ze wskazanych w przepisach organów, może stanowić uchybienie, skutkujące w konsekwencji nieważnością studium lub miejscowego planu.

Jednak wymienione przepisy, jak i żadne inne w u.p.z.p., nie wyłączają możliwości występowania przez gminę o wyrażenie dodatkowych opinii, o charakterze niewiążącym, do innych podmiotów, w tym organów jednostki pomocniczej. Gmina ma więc pełne prawo, działając dla dobra mieszkańców i w celu zwiększenia ochrony interesu prawnego lokalnej wspólnoty, zwracać się do odpowiednich organów sołectwa o wyrażenie opinii w zakresie przygotowywanych projektów studium i miejscowego planu w szczególności, jeśli dotyczą one obszaru danego sołectwa. Zwracanie się o wyrażenie stanowiska do lokalnej wspólnoty wydaje się tym bardziej uzasadnione, że zarówno studium jak i miejscowy plan, są szczególnymi aktami, ingerującymi w przestrzeń publiczną, określającymi sposób zagospodarowania i zabudowy na terenie gminy, a tym samym wpływającymi na codzienne życie mieszkańców. Powyższe stwierdzenie, znajduje też wyraz w ustawodawstwie, bowiem w art. 10 ust. 1 pkt. 5 u.p.z.p., prawodawca nakazuje uwzględnić w studium, uwarunkowania wynikające z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia.

Niesłuszny jest również zarzut organu nadzoru, wedle którego użycie sformułowania „w szczególności” poprzedzającego wyliczenie statutowych zadań sołtysa jest sprzeczne z art. 35 ust. 3 u.s.g. Należy wskazać, że § 5 zaskarżonego statutu określa zadania sołectwa, przekazane przez gminę w drodze uchwały, zgodnie z art. 35 u.s.g. Zadania te, realizowane są przez organy jednostki pomocniczej – sołtysa i zebranie wiejskie, stosownie do ich kompetencji jako organu wykonawczego i uchwałodawczego. Zaskarżony § 60 statutu, stanowi tylko pewne rozwinięcie § 5 i określa w sposób bardziej szczegółowy jedynie istotniejsze zadania sołtysa.

Natomiast z całą stanowczością należy stwierdzić, iż określenie kompetencji organu jednostki pomocniczej w sposób wskazany przez organ nadzoru jest niemożliwe do wykonania. Nie da się bowiem przewidzieć, ani

tym bardziej wymienić wszelkich zadań, do których władny będzie sołtys. Co więcej, prawny charakter statutu jednostki pomocniczej, będący aktem prawa miejscowego, wyklucza możliwość wymieniania w jego treści poleceń wykonywania konkretnych zadań. Unormowanie takie, nie tylko naruszałoby powagę jaką obdarzany jest dokument, będący aktem prawnym, lecz przede wszystkim stanowiłoby to naruszenie art. 18 ust. 2 pkt. 7 u.s.g., i art. 35 u.s.g. w zw. z art. 40 ust. 2 pkt. 1 u.s.g. (por. M. Augustyniak, Jednostki Pomocnicze Gminy, Wyd. Oficyna 2010).

Wprowadzenie otwartego katalogu zadań sołtysa, pozwala ponadto uniknąć sytuacji, w której pojawiłby się spór kompetencyjny wynikający z tego, że żaden z organów jednostki pomocniczej nie czuł by się władny do dokonania danego zadania lub oba organy czułyby by się właściwe w danej sprawie. Użycie bowiem sformułowania „w szczególności” w sytuacji zamkniętego katalogu zadań zebrania wiejskiego, wskazuje na istnienie domniemania kompetencji sołtysa w sprawach nieuregulowanych.

Analogiczną argumentację, należałoby przytoczyć, odnosząc się do zarzutu sformułowania otwartego katalogu zadań rady sołeckiej. Ponadto, z racji tego, że nie pełni ona roli organu jednostki pomocniczej, doniosłość prawna tego ciała kolegialnego jest o wiele mniejsza w porównaniu do ustawowych organów jednostki pomocniczej. Powołanie rady sołeckiej jest co prawda obligatoryjne lecz pełni ona rolę wyłącznie wspomagającą sołtysa w wykonywaniu jego zadań, polegającą głównie na wydawaniu opinii i doradztwie w wybranych sprawach. Ustawodawca nie określił żadnych konkretnych kompetencji rady sołeckiej, co w doktrynie jednoznacznie jest komentowane jako przyznanie gminie uregulowania tej kwestii w sposób dowolny w statucie sołectwa (por. M. Augustyniak, Jednostki Pomocnicze Gminy, Wyd. Oficyna 2010).

Z uwagi na powyższe należy przyjąć iż rada sołecka w sołectwie Żurawice, będzie wykonywała funkcje doradcze, stosownie do zaistniałych spraw bieżących i potrzeb, a wymieniony katalog zadań będzie miał charakter wyłącznie przykładowy. W ocenie skarżącej, przyjęcie rozwiązania zaprezentowanego przez organ nadzoru, polegającego na taksatywnym wymienieniu wszystkich spraw w których rada sołecka będzie władna zając stanowisko, jest niemożliwe do zrealizowania, a ewentualnie próby dokonania takiego wyliczenia, mogłyby de facto pozbawić radę sołecką możliwości zajęcia stanowiska w innych, pojawiających się sukcesywnie kwestiach, które nie zostały przewidziane w statucie.

Należy jeszcze raz podkreślić, że wszelkie czynności sołtysa jak również rady sołeckiej są wykonywane legalnie o ile mieszczą się w katalogu zadań sołectwa, powierzonych przez gminę w § 5, oraz skonkretyzowanych w § 60 i §63 ust. 3 statutu i nie są czynnościami zastrzeżonymi dla zebrania wiejskiego. Jakikolwiek czynności sołtysa czy rady sołeckiej, wykraczające poza ten zakres, zostaną uznane w trybie nadzoru, przez uprawnione do tego organy gminy za nieważne. Nie ma więc ryzyka, jak sugeruje w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia organ nadzoru, nadużycia prawa wskutek tak sformułowanego katalogu zadań sołtysa.

Kwestie przyznania prawa do głosowania podczas zgromadzenia zebrania wiejskiego, uregulowane zostały w zaskarżonych przez organ nadzoru §53 i § 54 statutu. Nadmienić należy, że regulacje te, zostały zaczerpnięte wprost z treści art. 36 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym, czynne prawo wyborcze na zebraniu wiejskim podczas wyborów organów jednostki pomocniczej, mają wyłącznie stali mieszkańcy sołectwa, uprawnieni do głosowania. Jednocześnie, ustawodawca nie uregulował kwestii tego jak kształtuje się prawo do głosowania podczas podejmowania przez zebranie wiejskie rozstrzygnięć innych, niż wybór ustawowych organów jednostki pomocniczej. Należy przyjąć, że oznacza to pozostawienie właściwemu organowi gminy swobody w kształtowaniu unormowań w tym zakresie. Takie stanowisko prezentowane jest również w orzecznictwie (por. Wyr. II SA/Op 561/07).

Korzystając ze wspomnianej swobody, wynikającej z braku materii ustawowej, postanowiono w Statucie rozciągnąć zasady dotyczące prawa do głosowania obowiązujące podczas wyboru organów jednostki pomocniczej, na wszelkie sprawy, podejmowane w drodze głosowania przez zebranie wiejskie. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika ze specyfiki położenia sołectwa Żurawice, którego dotyczy skarżony statut. Jest ono sołectwem, w którym obserwowany jest bardzo szybki rozwój budownictwa mieszkaniowego, a co się z tym wiąże, również szybki przyrost liczby mieszkańców. Bliskość miasta Wrocławia w którym w przeważającym stopniu koncentruje się życie większości mieszkańców sołectwa sprawia, że wiele osób, pomimo faktycznego zamieszkiwania na obszarze sołectwa Żurawice, nie zameldowuje się na jego terenie. Rodzi to wiele niekorzystnych skutków, zarówno z punktu widzenia sołectwa jak i całej gminy. Wspomnieć trzeba chociażby o mniejszych wpływach

z podatków, co biorąc pod uwagę szybki przyrost liczby ludności i tym samym rosnące potrzeby społeczne, przekładające się na wzrost wydatków budżetowych, stanowi szczególnie uciążliwy problem dla gminy. Niekorzystny jest również fakt, iż osoby nie zameldowane pod faktycznym adresem zamieszkania, zdecydowanie rzadziej uczestniczą w życiu wspólnoty lokalnej, co oczywiście przekłada się na tempo rozwoju całego sołectwa.

Zaistnienie opisanych powyżej, negatywnych skutków społecznych i gospodarczych, wpływających na ogólną kondycję całej gminy, legło u podstaw przyjęcia przez skarżącą rozwiązania, na mocy którego, uzależniono przysługiwanie prawa do głosowania na zebraniu wiejskim, z którym to prawem wiąże się realny wpływ na kształt najbliższego otoczenia, od wykazania formalnego zamieszkiwania na terenie sołectwa. Uznano bowiem, że tak sformułowany warunek, będzie pełnić rolę swoistego czynnika motywującego dla tych mieszkańców gminy, którzy choć zamieszkują na jej terenie, to nie zameldowali się pod nowym adresem.

Skarżąca niniejszym zwraca również uwagę na fakt, że podstawą opracowania zaskarżonego statutu, była w znacznej mierze uchwała nr IX/113/07 z dnia 30.04.2007 r. Rady Gminy Kobierzyce w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Żurawice. Większość zapisów, zakwestionowanych w obecnie uchwalonym statucie, zostały wprost przeniesione z treści poprzedniego statutu, z racji tego, że nie były one wówczas kwestionowane przez organ nadzoru. Skoro więc, pewne rozwiązania zostały już raz pozytywnie zweryfikowane przez organ nadzoru, skarżąca miała pełne prawo traktować je jako właściwe i poprawne i tym samym uznać za modelowe, a w konsekwencji przenieść w niezmienionym kształcie do nowo uchwalanego statutu.

Z powyższych względów skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze wydaje się być konieczne i jest uzasadnione. Z uwagi na dotychczasowe podejście organu nadzoru do przedmiotowej sprawy, a zwłaszcza rozbieżność w orzecznictwie organu w odniesieniu do tych samych kwestii, konieczne jest również dokonanie oceny prawnej przedmiotowej sprawy i zawarcie w uzasadnieniu wyroku wskazań co do dalszego postępowania, które wiązać będą organ (art. 153 p.p.s.a.).