



### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.) stwierdzam nieważność: § 9 ust. 4 we fragmencie: „oraz uchwalanie w miarę potrzeb składek mieszkańców sołectwa na określony cel i w określonej wysokości”, ust. 6, ust. 13 we fragmencie: „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, § 20 ust. 5 we fragmencie: „zawiesić Soltysa w czynnościach służbowych i”, § 21 ust. 2 we fragmencie: „Środki z prowadzenia działalności gospodarczej oraz” i ust. 3 uchwał Rady Gminy Dobroszyce z dnia 17 września 2009 roku:

- nr XXIX/143/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Bartków,
  - nr XXIX/144/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Białe Błoto,
  - nr XXIX/145/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Dobra,
  - nr XXIX/146/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Dobrzeń,
  - nr XXIX/147/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Dobroszyce,
  - nr XXIX/148/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Łuczyna,
  - nr XXIX/149/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Malerzów,
  - nr XXIX/150/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Mękarzowice,
  - nr XXIX/151/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Miodary,
  - nr XXIX/152/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Nowica,
  - nr XXIX/153/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Nowosiedlice,
  - nr XXIX/154/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Sadków,
  - nr XXIX/155/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Siekierowice,
  - nr XXIX/156/2009 w sprawie nadania statutu Sołectwu Strzelce
- z powodu istotnego naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2, 3 i 5, art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483)

### Uzasadnienie

Rada Gminy Dobroszyce podjęła na sesji w 17 września 2009 r. uchwały: **nr XXIX/143/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Bartków, **nr XXIX/144/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Białe Błoto, **nr XXIX/145/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Dobra, **nr XXIX/146/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Dobrzeń, **nr XXIX/147/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Dobroszyce, **nr XXIX/148/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Łuczyna, **nr XXIX/149/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Malerzów, **nr XXIX/150/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Mękarzowice, **nr XXIX/151/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Miodary, **nr XXIX/152/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Nowica, **nr XXIX/153/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Nowosiedlice, **nr XXIX/154/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Sadków, **nr XXIX/155/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Siekierowice, **nr XXIX/156/2009** w sprawie nadania statutu Sołectwu Strzelce.

Uchwały wpłynęły do organu nadzoru w dniu 25 września 2009 r., przekazane przez Przewodniczącego Rady Gminy pismem nr OS 0050-33/2009 z dnia 23 września 2009 r.

W toku badania legalności ww. uchwał organ nadzoru stwierdził podjęcie w każdej ze wskazanych powyżej uchwał:

1. § 9 ust. 4 we fragmencie: „oraz uchwalanie w miarę potrzeb składek mieszkańców sołectwa na określony cel i w określonej wysokości”, ust. 6, ust. 13 we fragmencie: „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, § 21 ust. 2 we fragmencie: „Środki z prowadzenia działalności gospodarczej oraz” i ust. 3 z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 7 Konstytucji RP;
2. § 20 ust. 5 we fragmencie: „zawiesić Soltysa w czynnościach służbowych i” z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 2 i 5 art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Przedmiotowe uchwały zostały podjęte na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organizację i zakres działania jednostki po-

mocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. 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.

Analizując wskazane wyżej upoważnienie Rady Gminy do stanowienia prawa wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób **ściśle, literalny**. Jednocześnie **zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych** oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Podkreślenia wymaga ponadto, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy

**Ad. 1.** W § 9 ust. 4, ust. 6 i ust. 13 przedmiotowej uchwały postanowiła: „*Do zadań zebrania wiejskiego należy w szczególności: 4. Decydowanie o sposobie wydatkowania środków finansowych w sołectwie oraz uchwalanie w miarę potrzeb składek mieszkańców sołectwa na określony cel i w określonej wysokości. 6. Decydowanie o podejmowaniu, prowadzeniu lub zaprzestaniu działalności gospodarczej przez sołectwo. 13. Wyrażanie opinii we wszystkich sprawach podejmowanych przez radę i wójta gminy, a w szczególności zmiany granic i zniesienia sołectwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lokalizacji zakładów produkcyjnych na terenie sołectwa, przepisów gminnych dotyczących sołectwa.*”

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej oraz zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Udzielone radzie gminy upoważnienie ma charakter otwartego katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, jednakże jest ono ograniczone przepisami prawa. Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w zakresie uchwalania statutu jednostki pomocniczej. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

W myśl powyższego, do spraw, które bezwzględnie muszą być uregulowane w statucie jednostki pomocniczej, należy określenie zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Przekazywanie zadań sołectwom do realizacji na ich terytorium ułatwia gminie wykonywanie jej zadań publicznych, ale zadania te muszą mieścić w zakresie działania gminy oraz musi się to odbywać przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru zapisy każdego ze statutów w zakresie powierzenia sołectwom (zebraniu wiejskiemu) kompetencji do uchwalania składek mieszkańców na określony cel, decydowania o podejmowaniu, prowadzeniu i zaprzestaniu prowadzenia przez sołectwo działalności gospodarczej oraz wyrażania opinii w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zostały podjęte bez podstawy prawnej.

Odnosząc się kolejno do każdego z wyżej wskazanych zadań, a zakwestionowanych przez organ nadzoru, w pierwszej rzędzie stwierdzić należy, iż nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego ujęcie w katalogu zadań realizowanych przez sołectwa możliwość uchwalania składek mieszkańców na określony cel i w określonej wysokości. W ocenie organu nadzoru jedynie przepis ustawy może stanowić podstawę (upoważnienie) do wprowadzenia możliwości dodatkowego obciążenia finansowego mieszkańców gminy. Takim przepisem jest na przykład art. 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985, ze zm.), który przewiduje możliwość samoopodatkowania się mieszkańców w drodze referendum gminnego. Jest to wyraz szczególnej ochrony środków finansowych mieszkańców gminy, głównie przed sięganiem po podobny instrument przez organy gminy, w sytuacjach, które nie będą społecznie akceptowalne. W konsekwencji uznać należy, iż zadanie przekazane przez Radę Gminy Dobroszyce do realizacji sołectw nie ma żadnego prawnego uzasadnienia.

Brak również podstaw prawnych do przekazania sołectwom zadania prowadzenia działalności gospodarczej. Sołectwo jest swoistą strukturą społeczno-terytorialną, niemniej jednak nie stanowi odrębnego od gminy podmiotu (jednostki organizacyjnej). Już z tego chociażby faktu wynika, że sołectwo nie może być przedsiębiorcą. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca

we własnym imieniu działalność gospodarczą. Zatem zapisy statutów przekazujące sołectwom (zebraniu wiejskiemu) kompetencje do decydowania o podejmowaniu, prowadzeniu lub zaprzestaniu działalności gospodarczej zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717, ze zm.) określa procedurę uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Artykuł 17 pkt 6 i 7 tej ustawy wymienia enumeratywnie podmioty obowiązane do udzielenia opinii lub uzgodnienia projektu planu. Brak podstaw dla rady gminy do jakiegokolwiek modyfikacji trybu określonego w tej ustawie, w tym przyznawania kompetencji opiniodawczych sołectwu w drodze aktu prawa miejscowego.

Ze względu na powyższe, należało również stwierdzić nieważność § 21 ust. 2 we fragmencie: „Środki z prowadzenia działalności gospodarczej oraz” i ust. 3 przedmiotowej uchwały.

**Ad. 2.** Mocą § 20 ust. 5 Rada Gminy Dobroszyce postanowiła: „5. Wójt, w przypadkach przewidzianych w ust. 1, może **zawiesić Sołtysa w czynnościach służbowych i zwrócić się do Zebrania Wiejskiego o odwołanie go z funkcji oraz dokonanie nowego wyboru.**”

Tymczasem w myśl art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Wprawdzie z brzmienia powołanego wyżej przepisu art. 36 ust. 2 ustawodawca wprost nie określił organu właściwego do odwołania sołtysa, jednakże brak podstaw do dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. W konsekwencji uznać należy, że właściwym do odwołania jest organ powołujący. Zatem brak podstaw dla rady gminy do wprowadzania instytucji nieznanych ustawie. Skoro organem uprawnionym do odwołania sołtysa jest zebranie wiejskie, to tylko ten organ może podjąć decyzję o odwołaniu sołtysa przed upływem kadencji z przyczyn, o których mowa w § 20 ust. 1 niniejszych statutów.

Niniejszy przepis może budzić wątpliwości również z innego powodu, bowiem statut sołectwa nie odnosi się w żaden sposób do sytuacji, gdy Wójt Gminy zawiesi sołtysa w czynnościach służbowych i wystąpi do zebrania wiejskiego o odwołanie sołtysa, a zebranie nie odwoła sołtysa. Przyjęte rozwiązanie może doprowadzić do poważnego zagrożenia wykonywania zadań przez organ wykonawczy sołectwa.

Kwestionowany zapis nie może również być uznany za wykonanie kompetencji do określenia w statucie zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Kwestionowanym zapisem rada gminy nie określiła formy sprawowania nadzoru, tylko wprowadziła swoisty środek nadzoru.

W tym kontekście, uregulowanie § 20 ust. 5 w zakresie, w jakim daje możliwość zawieszenia sołtysa w czynnościach służbowych, stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 3 pkt 2 i 5 art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

**ZDZISŁAW ŚREDNIAWSKI**  
WICEWOJEWODA