



NK.II.AM5.0911-2/10

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, z późn. zm.) stwierdzam nieważność: § 1 ust. 5, § 2, § 7 ust. 1 pkt 2, § 10 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 3, § 18 ust. 3, § 27 ust. 4, § 28 ust. 4 uchwały **Rady Gminy Chojnów z dnia 18 grudnia 2009 r. nr XLIII/256/2009 w sprawie nadania statutu sołectwu Kolonia Kołłątaja.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Chojnów podjęta na sesji w dniu 18 grudnia 2009 r. między innymi uchwałę nr XLIII/256/2009 w sprawie nadania statutu sołectwu Kolonia Kołłątaja. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 grudnia 2009 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż: § 1 ust. 5, § 2, § 7 ust. 1 pkt 2, § 10 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 3, § 18 ust. 3, § 27 ust. 4, § 28 ust. 4 statutu zostały podjęte bez podstawy prawnej.

Uchwała w podstawie prawnej wskazuje na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Artykuł 18 ust. 2 pkt 7 tejże ustawy przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do ustalania zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

Z kolei na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej 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.

Kolejny przepis ustawy – art. 40 ust 2 pkt 1- podkreśla charakter statutu sołectwa jako aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z powyższym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, w konkretnym przypadku sołectwa, określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectwa. Jednakże kompetencje te nie mogą być wykonywane w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Należy wskazać, iż organ stanowiący gminy, upoważniony do stanowienia prawa, podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w tym upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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. Należy ponadto podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na 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 (...)”.

Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W świetle art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Z kolei jak stanowi art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustana-

wiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”.

1. W § 1 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż: *„Sołectwo posiada zdolność sądową.”*

Przedmiotową regulacją Rada Gminy Chojnów wyposażyła sołectwo Biała w zdolność sądową. Należy zauważyć, iż ustawodawca nie przewidział dla jednostki pomocniczej gminy – sołectwa odrębnego bytu prawnego. Zdolność sądowa jest procesowym atrybutem zdolności prawnej, która umożliwia podmiotowi występowanie przed sądem jako strona. Konsekwencją zdolności prawnej jest zdolność do czynności prawnych, którą posiadają osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 1 i art. 33¹ Kodeksu cywilnego). Zdolność do czynności prawnych daje stronie zdolność procesową, czyli możliwość samodzielnego i skutecznego działania w postępowaniu. Ustawodawca przypisuje tę zdolność gminie, która jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji i art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. W tym miejscu należy wskazać, iż na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym organem uprawnionym do wykonywania czynności procesowych gminy przed sądem jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych „jednostki pomocnicze nie mogą występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny, ich organy nie są umocowane i nie mogą być upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań” (patrz wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 roku, SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33, s. 21).

Zgodnie z powyższym sołectwo, jako jednostka pomocnicza gminy, nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek. Zgodnie z jednolitym stanowiskiem nauki prawa administracyjnego sołectwa są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego.

W opinii organu nadzoru brak jest możliwości przyznania jednostce pomocniczej gminy zdolności sądowej, czyli zdolności do bycia stroną w procesie. Niewątpliwie zdolność sądową posiada gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną i pełną zdolność do czynności prawnych, w tym zdolność do czynności procesowych.

2. W paragrafie 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Chojnów postanowiła:

„1. Uczestnikami społeczności sołectwa są jego mieszkańcy oraz osoby fizyczne, instytucje publiczne i osoby prawne, których mienie (grunty, lasy, drogi, budynki i inne obiekty) znajdują się na terenie sołectwa lub, których działalność jest na nim prowadzona.

2. Pełnoprawnymi uczestnikami społeczności samorządowej sołectwa są jego stali mieszkańcy, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządu gminnego.

3. Osoby fizyczne nie będące mieszkańcami sołectwa mogą wejść we wszystkie poza biernym i czynnym prawem wyborczym przysługujące mieszkańcom sołectwa w stosunku do niego, w przypadku spełnienia następujących warunków:

– wyrażenie woli przez zainteresowanego,

– uzyskanie zgody mieszkańców sołectwa (zebranie wiejskie).”

4. Instytucje publiczne i osoby prawne, o których mowa w ust. 1, uczestniczą w działalności organów sołectwa poprzez wyznaczonych przez siebie przedstawicieli w zakresie spraw dotyczących swojego mienia i swojej działalności na terenie gminy. Przedstawicielom nie przysługuje prawo głosu.”

Należy wskazać, iż ustawa o samorządzie gminnym nie posługuje się pojęciem „uczestnicy społeczności sołectwa”. Jak już wskazano wyżej ustawodawca pozostawił Radzie znaczną swobodę w kształtowaniu statutu jednostki pomocniczej jaką jest sołectwo, niemniej jednak swoboda ta nie może wykroczyć poza podstawowe ramy obowiązującego porządku prawnego.

Z treści § 2 ust. 1 statutu wywieść można, że „uczestnikami społeczności sołectwa” są podmioty określone przez Radę w wybiórczym katalogu. Katalog ten przyznaje status „uczestnika społeczności sołectwa” mieszkańcom jak również osobom fizycznym, instytucjom publicznym i osobom prawnym, których nieruchomości znajdują się na terenie sołectwa lub prowadzą działalność na terenie sołectwa.

Z powyższego wynika, że istotną cechą podmiotu, która powoduje uznanie go za uczestnika sołectwa, jest zamieszkiwanie na terenie sołectwa, lub w przypadku osób niebędących mieszkańcami sołectwa fakt posiadania na terenie sołectwa mienia lub prowadzenia na terenie sołectwa działalności.

Z kolei w § 2 ust. 2 Rada zamieściła definicję „pełnoprawnych uczestników społeczności samorządowej sołectwa”, która składa się ze stałych mieszkańców, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządu gminnego.

Stosownie zaś do treści art. 1 ustawy o samorządzie gminnym przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową mieszkańców i odpowiednie terytorium. Przywołana definicja gminy sformułowana przez ustawodawcę nie wyklucza przy tym istnienia innych definicji gminy, w szczególności będących dziełem doktryny prawa administracyjnego, np.: określenia gminy jako korporacji terytorialnej, tj. prawnie zorganizowany terytorialny związek osób (M. Miemieć, W. Miemieć: *Podmiotowość publicznoprawna gminy*). Zdaniem A. Szewca (Komentarz do art.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591), [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny. Komentarz.) współ-

notę samorządową tworzą mieszkańcy gminy, tj. ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy. Podobnie pojęcie to definiuje art. 16 ust. 1 Konstytucji RP zgodnie z którym ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

W opinii organu nadzoru – odpowiednio w związku z przywołanymi wyżej definicjami gminy – przez sołectwo należy rozumieć wspólnotę samorządową mieszkańców oraz odpowiednie terytorium. Stanowisko takie podziela między innymi W. Broniewicz w „Głosie do uchwały SN z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91”.

W odniesieniu do wspólnoty samorządowej sołectwa zachowują swoją aktualność spostrzeżenia przedstawicieli doktryny, że: „przynależność do wspólnoty gminnej powstaje, istnieje i gaśnie z mocy prawa, co oznacza to, iż jest ona obligatoryjna i niezbywalna. (...) Osoba fizyczna może swobodnie zmienić swą przynależność samorządową, osiedlając się na terytorium innej gminy. (...) Uzyskanie członkostwa danej wspólnoty gminnej następuje z chwilą nabycia, a zgaśnięcie przynależności do niej – z chwilą utraty miejsca zamieszkania na terenie gminy, na przykład wskutek osiedlenia się na obszarze innej gminy, stałego wyjazdu za granicę lub śmierci mieszkańca. (...) (A. Szewc Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591), [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, „Samorząd Gminny. Komentarz.” 2005 r.).

Zgromadzenie wiejskie można z kolei zdefiniować jako zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa przy czym, jak dodaje A. Szewc: „Z prawnego punktu widzenia do definicji tej należy dodać co najmniej następujące elementy: stałość zamieszkania członków zebrania na obszarze sołectwa, formalne zwołanie zebrania, cel zebrania (rozstrzygnięcie określonej sprawy) – (komentarz do art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591), [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, „Samorząd Gminny. Komentarz.” 2005 r.).

Wskazane wyżej regulacje ustawowe ściśle określają członków danej wspólnoty samorządowej jako osoby mające miejsce zamieszkania na jej terytorium. Tak więc utworzoną przepisem aktu prawa miejscowego możliwość przekazania przynależności do wspólnoty samorządowej nie tylko mieszkańcom sołectwa, ale również innym podmiotom wymienionym w § 2 ust. 1 i ust. 4 statutu sołectwa, w tym również umożliwienie osobom fizycznym wejścia we wszystkie prawa, poza biernym i czynnym prawem wyborczym, w zgromadzeniu wiejskim osób innych niż członkowie wspólnoty samorządowej sołectwa (§ 2 ust. 3) należy uznać za działanie sprzeczne z ustawą.

Tymczasem jednak, z nieuzasadnionych powodów, bez stosownej delegacji ustawowej, Rada poprzez wskazane zapisy statutu dopuściła swoistą możliwość przekazania przynależności do wspólnoty samorządowej mieszkańców sołectwa innym podmiotom, w tym również na podstawie § 2 ust. 4 statutu określiła kierunki ich działania. W opinii organu nadzoru stanowi to rażące i niczym nieuzasadnione naruszenie norm prawnych. Treść § 2 statutu wykracza poza materię przekazaną przez ustawodawcę do regulacji Radzie Gminy.

Należy mieć na względzie, że kwestie uczestniczenia w działalności organów sołectwa zostały rozstrzygnięte w ustawie o samorządzie gminnym. Działalność organów jednostek pomocniczych gmin podobnie jak działalność organów gmin jest jawna (art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jawność działania tych organów zgodnie z art. 11b ust. 2 tejże ustawy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstęp na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.”. Ponadto uwzględnienie zasady jawności życia publicznego jest też konieczne z punktu widzenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Na gruncie przedstawionych uregulowań prawnych należy podkreślić, iż dostęp do działalności organów gmin jest zapewniony każdemu, a Rada Gminy nie może, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, rozszerzać (modyfikować) zakresu praw i obowiązków określonej kategorii podmiotów czy adresatów norm ustawowych oraz ograniczać jawności działań organów od spełnienia określonych warunków.

3. Mocą § 7 ust. 1 pkt 2 Rada Gminy Chojnów postanowiła, iż: „Sołectwo czynnie uczestniczy w podejmowaniu rozstrzygnięć prawnych i administracyjnych dotyczących Sołectwa, a w szczególności opiniuje: plan zagospodarowania przestrzennego gminy (pkt 2)”. Z kolei § 10 ust. 2 pkt 1 brzmi: „Do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy: opiniowanie planu zagospodarowania przestrzennego gminy (pkt 1)”.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Udzielone Radzie Gminy upoważnienie ma charakter otwartego katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, lecz 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 ocenie organu nadzoru zapisy § 7 ust. 1 pkt 2 oraz § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały uprawniające jednostkę pomocniczą do opiniowania planu zagospodarowania przestrzennego gminy zostały podjęte bez podstawy prawnej.

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 uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Artykuł 17 pkt 6 i 7 tej ustawy wymienia enumeratywnie podmioty obowiązane do udziele-

nia 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.

Biorąc powyższe pod uwagę zapisy § 7 ust. 1 pkt 2 i § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały został podjęty bez podstawy prawnej, co stanowi przesłankę do stwierdzenia ich nieważności.

4. W § 11 ust. 3 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż: „Głosowanie odbywa się w sposób jawny. Zebranie może zdecydować o przeprowadzeniu tajnego głosowania nad konkretną sprawą.”.

Statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego, o czym przesądza art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym przewidujący, że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego między innymi w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych gminy. Prawo takie zgodnie z art. 87 Konstytucji RP jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił. Podlega ono rygorom wynikającym z hierarchii źródeł prawa ustanowionej tym przepisem, co oznacza, że statut musi być zgodny z przepisami prawa powszechnie obowiązującego – Konstytucją, ustawami i wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami.

Zamieszczenie w statucie zapisu „zebranie może zdecydować o przeprowadzeniu”, prowadzi do wyposażenia zebrania wiejskiego, bez podstawy prawnej, w kompetencje upoważniające do odstąpienia od podejmowania uchwał zebrania w głosowaniu jawnym, w sytuacjach, które nie wynikają z przepisu ustawy. Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje takiego upoważnienia.

Zdaniem organu nadzoru przytoczony zapis przyznający tak wielką swobodę decydowania co do sposobu głosowania przez zebranie wiejskie prowadzi do naruszenie zasady jawności życia publicznego, wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. W świetle bowiem art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Obowiązek działania na podstawie prawa w połączeniu z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, wytwarza bowiem po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki zaliczany jest do standardów demokratycznego państwa prawnego (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006r. II OSK 410/06 ONSAiWSA 2/2007 poz. 48)

Sposób głosowania na zebraniu wiejskim nie jest jedynie technicznym sposobem podejmowania uchwał, lecz ma istotne znaczenie dla zapewnienia jawności podejmowanych rozstrzygnięć przez uprawniony organ. Zdaniem organu nadzoru – organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wprowadzając do statutu sołectwa zapis § 11 ust. 3 wykroczył poza materię, którą ustawodawca przekazał mu do regulacji. Działalność uchwałodawcza organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego powinna być ograniczona konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

5. W § 18 ust. 3 postanowiono: „Liczbę stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania określa Wójt Gminy na podstawie dokumentacji ewidencyjnej ludności.”.

Zgodnie z 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. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wyjaśniają pojęcia "stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania". W tej sprawie należy się odnieść do ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159 poz. 1547), która w art. 5 stanowi, iż prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania rady. Co więcej art. 6 ust. 1 teże ustawy stanowi, iż prawo wybierania do rady gminy ma obywatel polski, o którym mowa w art. 5 ust. 1, wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców.

Stosownie do art. 9 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania dla potrzeb ustawy stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. W myśl art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu.

W dalszej kolejności art. 34 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw stanowi, iż spis wyborców służący dla wyborów do rad sporządza się na podstawie rejestru wyborców prowadzonego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360). Wymieniona ustawa w art. 11 ust. 6 oraz w art. 12 ust. 2 określa, iż wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały, są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu. Natomiast wyborcy stale zamieszkani na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały, wpisywani są do rejestru, jeżeli złożą w tej sprawie w urzędzie gminy piśmenny wniosek zawierający stosowne dane. Przepis ten odnosi się również do wyborcy nigdzie niezamieszkałego, przebywającego na obszarze danej gminy.

Ponadto z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2006 r. sygn. OSK 1853/04 wynika, iż osobą uprawnioną do głosowania w wyborach w danym sołectwie jest stale zamieszkujący na jego terenie pełnoletni obywatel polski, ujęty w stałym rejestrze wyborców w gminie, w której znajduje się dane sołectwo.

Podsumowując, o uprawnieniu danego mieszkańca sołectwa do udziału w głosowaniu nie decyduje kryterium zameldowania (wpis do ewidencji ludności), lecz ujęcie tej osoby w rejestrze wyborców w danej gminie. Liczbę mieszkańców uprawnionych do głosowania przeprowadza się bowiem na podstawie przewidzianych prawem procedur wyborczych.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy jako organ stanowiący przekroczyła upoważnienie ustawowe i w sposób niedozwolony zmodyfikowała normy ustawowe. Ponadto w ocenie organu nadzoru zapis § 18 ust. 3 nie mieści się w zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji, nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

6. Rada Gminy w § 27 ust. 4 statutu przyjęła: *„Umowy w imieniu Sołectwa podpisuje Sołtys i Przewodniczący Rady Sołeckiej.”*

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Jak już wspomniano, udzielone Radzie Gminy upoważnienie ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie przypisywania zadań organom jednostki pomocniczej oraz sposobów ich realizacji. Należy po raz kolejny podkreślić, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych.

Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. I tak, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy). Co do reprezentowania gminy na zewnątrz to ma ono istotne znaczenie w przypadku podejmowania czynności mających znaczenie prawne, czy też wywołujących określone skutki prawne. Niewątpliwie wójt będzie wyłącznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej (składania oświadczeń woli oraz reprezentacji gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej i podmiotami niezaliczonymi do administracji publicznej).

Ponadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i jest właściwy do składania oświadczeń woli w zakresie zawierania i rozwiązywania umów dotyczących przykładowo: zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego.

Oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 ustawy). Jednakże ustawa w art. 46 ust. 3 przewiduje, iż w przypadkach gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych po stronie gminy, wówczas do jej skuteczności niezbędna jest kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.

Reasumując, Rada Gminy nie posiada kompetencji do wyznaczenia Sołtysowi oraz Przewodniczącemu Rady Sołeckiej mocą statutu sołectwa zadania polegającego na podpisywaniu umów w imieniu sołectwa. Kompetencja ta powinna wynikać z udzielonego przez właściwy organ upoważnienia. W żadnym razie organem udzielającym takie upoważnienie nie będzie Rada.

Uznać zatem należy, że Rada Gminy Chojnów przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 35 ust 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i jednocześnie wkroczyła w kompetencję Wójta Gminy co stanowi istotne naruszenie prawa.

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

7. W rozdziale 6 statutu zatytułowany *„Zarząd mieniem komunalnym i gospodarka finansowa”* w paragrafie 28 ust. 4 Rada Gminy postanowiła: *„Sołectwo uprawnione jest także do dokonywania czynności cywilno-prawnych w zakresie rozporządzenia mieniem, o którym mowa w ust. 1 i 2.”*

Jak już wywodzono w pkt. 1 uzasadnienia – sołectwo nie posiada osobowości prawnej, nie jest nawet jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną i do której na mocy art. 33¹ Kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Ponadto przepis art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi w odniesieniu do przekazanego tej jednostce mienia komunalnego, że statut sołectwa *„ustala także zakres czynności dokonywanych przez tę jednostkę samodzielnie”*. Samodzielność ta oznacza brak wymogu akceptacji ze strony organów gminy dla podejmowanych działań sołectwa. Działalność jednostek pomocniczych prowadzona jest w ramach zdolności prawnej gminy, a czynności podejmowane przez sołectwo mogą być wykonywane w granicach zwykłego zarządu. Należy podkreślić, iż sołectwo nie istnieje bez gminy, nie może bez niej funkcjonować w obrocie prawnym, w związku z czym nie może być uprawnione do dokonywania czynności cywilno-prawnych w zakresie rozporządzania mieniem komunalnym.

Aktualne w tym zakresie pozostaje uzasadnienie do pkt 6 niniejszego rozstrzygnięcia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:

Zdzisław Średniawski

Wicewojewoda