



NK.II.DC.0911-20/10

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

- § 20 ust. 1 we fragmencie: „i reprezentuje Sołectwo na zewnątrz” z powodu istotnego naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 20 ust. 4 pkt 4 z powodu istotnego naruszenia art. 37a ustawy o samorządzie gminnym;
- § 20 ust. 4 pkt 8 z powodu istotnego naruszenia art. 8 i 9 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2002 r. Nr 62, poz. 558, ze zm.) i art. 20 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jednolity: Dz. U. 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.);
- § 37 ust. 4 we fragmencie: „przy udziale odpowiednich merytorycznie komórek organizacyjnych Urzędu” z powodu istotnego naruszenia art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwały Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 27 stycznia 2010 r. nr XLIII/212/10 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Raszków.

Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia 2010 r. Rada Gminy w Kamiennej Górze podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Raszków (uchwała nr XLIII/212/10), zwaną w dalszej części uchwałą. Niniejsza uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lutego 2010 r.

Zakwestionowana we fragmentach przez organ nadzoru uchwała Rady Gminy Kamienna Góra podjęta została na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem, *organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami*. Podkreślić należy, że jednostką pomocniczą w gminie jest sołectwo, utworzone na zasadzie art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a statut tej jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego. Obligatoryjne elementy przedmiotowe unormowań statutowych jednostki pomocniczej wymienione zostały w art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a mianowicie statut sołectwa winien określać w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Zgodnie z powyższym, organizację i zakres działania 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 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.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja RP stanowi w art. 94, że prawo miejscowe może być stanowione przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. W świetle art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Regulacja przytoczonego przepisu Ustawy Zasadniczej wskazuje wyraźnie na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że rada gminy zobowiązana jest do działania w granicach określonych konkretnymi normami zawartymi w aktach normatywnych wyższego rzędu.

Rada Gminy w § 20 ust. 1 uchwały przyjęła: *Sołtys jest organem wykonawczym Sołectwa i reprezentuje Sołectwo na zewnątrz*.

Stosownie do 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.

Podkreślić należy, że 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. Sołectwa są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, dlatego brak jest możliwości prawnych powierzeniu przez Radę reprezentacji na zewnątrz Sołectwa – sołtysowi.

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” (wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 roku, SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33, s. 21).

Uznać zatem należy, że Rada Gminy Kamienna Góra 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.

Rada Gminy w § 20 ust. 4 pkt 4 i pkt 8 uchwały ustaliła, że do zadań sołtysa należy w szczególności m.in.: *uczestniczenie w sesjach Rady Gminy i pracach komisji na zaproszenie ich przewodniczących (pkt 4); kierowanie akcją pomocy w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych (pkt 8).*

Obowiązek sołtysa unormowanych przez Radę w § 20 ust. 4 uchwały, do których zalicza się m.in. uczestnictwo sołtysa na sesjach Rady Gminy i pracach komisji Rady Gminy, należy wskazać na treść art. 37a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że *przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.*

Zgodnie, zatem z przytoczonym przepisem ustawy o samorządzie gminnym, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy (sołtys) może, ale nie musi uczestniczyć w pracach rady gminy. Ma on bowiem uprawnienie, a nie obowiązek uczestniczenia w pracach rady gminy – w sesjach rady i w pracach jej wewnętrznych organów (por. A. Szewc w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd Gminny. Komentarz. Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II*).

Zadanie sołtysa określone zaś w § 20 ust. 4 pkt 8 uchwały (kierowanie akcją pomocy w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych) narusza przepisy art. 8 i 9 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Jak stanowi art. 8 tejże ustawy: *W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:*

- 1) *wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,*
- 2) *starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,*
- 3) *wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,*
- 4) *minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.*

Stosownie do treści art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej: 1. *W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.* 2. *W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.*

Ponadto, należy zauważyć, że ustawa o stanie klęski żywiołowej w określonych sytuacjach wprowadza także możliwość ustanowienia przez odpowiednie organy pełnomocników kierujących działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5 oraz art. 11 ust. 4 ustawy). Dalej, w art. 12 ust. 1 ustawy przewiduje się powołanie gminnego zespołu reagowania, którego podstawowe zadania określa art. 12 ust. 2.

W związku z wystąpieniem innych miejscowych zagrożeń, zastosowanie znajdują przepisy ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. W oparciu o art. 20 ust. 1 i 2 wspomnianej ustawy, akcję ratowniczą organizuje i kieruje nią Państwowa Straż Pożarna, a podczas wykonywania czynności, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, biorące udział w akcjach ratowniczych, obowiązane są przestrzegać wskazań lub instrukcji osób kierujących tymi służbami.

Reasumując, rada gminy nie posiada kompetencji do wyznaczenia sołtysowi mocą statutu sołectwa zadania w zakresie kierowania akcją pomocy w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych. Organy do tego uprawnione wyznacza m.in. ustawa o stanie klęski żywiołowej i ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, regulujące kompleksowo ich kompetencje i wyznaczając podmioty, za pomocą których organy te wykonują swoje zadania. W szczególności podkreślenia wymaga fakt, że decyzja o powierzeniu sołtysom zadań związanych z przedmiotowymi działaniami należy wyłącznie do wójta, a w żadnym razie nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez radę gminy.

W § 37 ust. 4 uchwały Rada postanowiła: *Sołectwo realizuje wydatki w ramach budżetu gminy, przyznane w uchwale budżetowej, przy udziale odpowiednich merytorycznie komórek organizacyjnych Urzędu.*

Tymczasem, w myśl art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Regulamin określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, wyżej wskazane postanowienia programu należą do zakresu regulaminu organizacyjnego urzędu gminy i tam powinny mieć swoją regulację.

Organ wykonawczy w zakresie swoich kompetencji jako kierownika urzędu gminy i pracodawcy może powierzyć koordynację spraw związanych z realizacją wydatków sołectwa komórce organizacyjnej Urzędu Gminy bądź zdecydować, iż powierzy wykonywanie tych czynności konkretnemu pracownikowi. Jest to wyłączna kompetencja wójta i uchwała rady w tej materii jest nie tylko bezprzedmiotowa, ale przede wszystkim niedopuszczalna. Zapisy takie w statucie sołectwa są bowiem wkroczeniem w kompetencje wójta.

Sygnalizacyjnie, organ nadzoru zwraca uwagę, iż treść § 10 ust. 6 zd. 2 uchwały, który wymienia, jakie działania organów Sołectwa objęte są jawnością, nie może być interpretowana jako katalog zamknięty, bowiem każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 r. Nr 112, poz. 1198, ze zm.).

Mając powyższe na uwadze, wskazana uchwała Rady Gminy Kamienna Góra w zakwestionowanej części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Rafał Jurkowlaniec