



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 13 grudnia 2018 r.

Poz. 5416

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.344.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 7 grudnia 2018 r.

Działając na podstawie art.35, art.36 ust.2, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz.U. z 2018r. poz. 994 z późn.zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

**§ 40. ust.1 pkt 3, § 56 ust.1 pkt 6, § 60 ust.1 pkt 6, §61 ust.1, §62, § 75, §76 Załączników Nr 1, Nr 2, Nr 3, Nr 4, Nr 5, Nr 7, Nr 8, Nr 9, Nr 10, Nr 11, Nr 12, Nr 13, Nr 14 do uchwały Nr XXXVI/317/18 Rady Gminy Laszki z dnia 31 października 2018r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw gminy Laszki oraz**

**§ 44. ust.1 pkt 3, § 60 ust.1 pkt 6, § 64 ust.1 pkt 6, § 65 ust.1, § 66, § 79, §80 Załącznika Nr 6 do uchwały Nr XXXVI/317/18 Rady Gminy Laszki z dnia 31 października 2018r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw gminy Laszki**

#### Uzasadnienie

W dniu 31 października 2018r. Rada Gminy w Laszkach podjęła uchwałę Nr XXXVI/317/18 w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw gminy Laszki. W podstawie prawnej uchwały powołano art.35 ust.1 i art.40 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994 z późn.zm.). Przepis ten stanowi, iż organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. 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.

Zgodnie z powyższym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, a konkretnie 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.

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienie do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania 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 ścisły, 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.

(K 25/99 , 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.

W § 40 ust.1 pkt 3 Załączników 1-5 i 7-14 oraz w § 44 ust.1 pkt 3 Załącznika Nr 6 przedmiotowej uchwały określono, że wygaśnięcie mandatu sołtysa następuje wskutek wyroku sądu orzeczonego za przestępstwo z winy umyślnej.

Przepis art. 36 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące sołtysa i rady sołeckiej. Przepis ten przewiduje, że sołtys i członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przepis ten jest bezwzględnie wiążący dla rady gminy podczas tworzenia i uchwalania statutu jednostki pomocniczej (por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz", Warszawa 2011, s. 409), w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectw, wytyczając w ten sposób radzie gminy dopuszczalne granice regulacji statutem sołectwa. Również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalił się pogląd, że upoważnienie rady gminy do określania „wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych” nie zawiera upoważnienia do wprowadzania w statutach sołectw przesłanki wykluczającej możliwość sprawowania funkcji sołtysa lub członka rady sołeckiej, jaką jest prawomocny wyrok sądu, orzeczony za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Taka indywidualna kwalifikacja po stronie osoby piastującej funkcję sołtysa lub członka rady sołeckiej nie stanowi takiej regulacji w zakresie "wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych", która nie wymagałaby szczegółowego upoważnienia, gdyż dotyczy kwestii publicznych praw podmiotowych o charakterze politycznym do uczestnictwa we władczej działalności państwa, a zatem przede wszystkim kwestii materialnoprawnych a dopiero w ich następstwie kwestii ustrojowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 grudnia 2014r. sygn. akt III SA/Kr 1186/14).

Z kolei w § 56 ust.1 pkt 6 Załączników 1-5 i 7-14 oraz w § 60 ust.1 pkt 3 Załącznika Nr 6 do ww. uchwały rada gminy zawarła zapis , zgodnie z którym „, Do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy odwoływanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej”.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, iż przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Ponadto zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1429/16 , odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej winno odbywać się w takim samym trybie jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że ww. zapisy statutów naruszają w sposób istotny przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym , ponieważ ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter Zebrania Wiejskiego nie przyznał mu prawa do odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej.

W § 60 ust. 1 pkt 6 Załączników 1-5 i 7-14 oraz w § 64 ust.1 pkt 6 Załącznika Nr 6 do niniejszej uchwały Rada postanowiła, że do obowiązków sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz, w szczególności przed sądami oraz wobec Rady Gminy i Wójta. W kontekście powyższego zapisu statutu należy zauważyć, że stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną ( art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy) 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 są , w tym przypadku rada gminy oraz wójt. 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 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 z powyższych względów brak jest możliwości prawnych powierzenia 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 r., SA/WR 300/92). Przyjęte stanowisko organu nadzoru potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 marca 2010 r. (sygn. akt III SA/WR 857/09). Uznać zatem należy, że Rada Gminy w Laszkach w ww. zapisach statutów przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i jednocześnie wkroczyła w kompetencję Wójta Gminy Laszki, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Z tych samych powodów sprzeczne z prawem są zapisy **§75 i §76 Załączników 1-5 i 7-14** oraz **§ 79 i § 80 Załącznika Nr 6** do niniejszej uchwały, ponieważ sołectwo jak wskazano wyżej nie posiada zdolności prawnej i zdolności do dokonywania czynności prawnych, w tym do zawierania porozumień z innymi sołectwami.

W ocenie organu nadzoru także zapisy **§ 61 ust.1 Załączników 1-5 i 7-14** oraz **§ 65 ust.1 Załącznika Nr 6** do przedmiotowej uchwały, w których Rada Gminy w Laszkach postanowiła, że Sołtys nie będący radnym bierze udział w sesjach Rady Gminy na zasadach ustalonych przez Radę Gminy, narusza prawo. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Oznacza to, że udział Sołtysa w sesjach Rady ma charakter dobrowolny. Jest on bowiem uprawniony, a nie zobowiązany do udziału w sesjach rady oraz w pracach wewnętrznych organów rady. Tak więc ustalenie przez radę gminy obowiązku uczestniczenia Sołtysa w sesjach rady (na co wskazuje zapis „ bierze udział”) stanowi naruszenie prawa. Nie można bowiem z prawa przysługującego temu organowi, czynić jego obowiązku. Takie uregulowanie statutu w sposób istotny narusza ustawę poprzez jej modyfikację.

W dalszej kolejności należy zauważyć, iż w **§ 62 Załączników 1-5 i 7-14** oraz w **§ 66 Załącznika Nr 6** do uchwały Rada wskazała, że „ Sołtysowi oraz członkom rady sołeckiej może przysługiwać dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej na zasadach ustalonych przez Radę Gminy”. Wyż, cyt zapisy statutów stanowią powtórzenie art.37b ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że "uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy".

W tym miejscu należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego.

Przepis art. 94 Konstytucji RP nakazuje bowiem, aby akty prawa miejscowego ustanawiane były na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP zobowiązuje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

W związku z powyższym rada gminy uchwalając statut sołectwa winna przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego poprzez regulowanie tylko tych kwestii, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a także przestrzegać prawa ustawowego nie tworząc norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej. Wszelkie przepisy statutu niespełniające tych wymogów w sposób istotny naruszają prawo, przez co są nieważne.

Mając na uwadze powyżej wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności

uchwały Nr XXXVI/317/18 Rady Gminy w Laszkach z dnia 31 października 2018r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw gminy Laszki, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY  
PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR GENERALNY  
URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**