



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 15 grudnia 2016 r.

Poz. 4451

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.101.2016.MM WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 30 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (*Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.*) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.*)

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XXI/137/16 Rady Gminy Ryjewo z dnia 26 października 2016 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Benowo w zakresie:

1. § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XXI/137/16;
2. § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XXI/137/16 w zakresie słów: „niezastrzeżone ustawami bądź innymi aktami prawnymi na rzecz innych podmiotów, a w szczególności na rzecz organów gminy”;
3. § 12 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały Nr XXI/137/16;
4. § 28 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały Nr XXI/137/16;
5. § 37 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXI/137/16.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 2 listopada 2016 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała nr XXI/137/16 Rady Gminy Ryjewo z dnia 26 października 2016 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Benowo, dalej jako: uchwała.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (*Dz. U. z 2016 r. poz. 446 j.t. z późn. zm.*).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 15 listopada 2016 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Ryjewo o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały wskazując dostrzeżone uchybienia. Gmina nie złożyła wyjaśnień. Po dokonaniu analizy wyżej powołanej uchwały organ nadzoru stwierdził istotne naruszenia prawa, które skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały w części w zakresie § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XXI/140/16; § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XXI/140/16 w zakresie słów: „niezastrzeżone ustawami bądź innymi aktami prawnymi na rzecz innych podmiotów, a w szczególności na rzecz organów gminy”; § 12 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały Nr XXI/140/16; § 28 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały Nr XXI/140/16; § 37 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXI/140/16.

Podjęta uchwała stanowi akt prawa miejscowego zaliczany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi spełniać wszystkie wymogi, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma

przepis art. 94 Konstytucji stanowiący, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty prawa miejscowego mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest wyłączenie możliwości normowania materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, wykraczanie poza zakres delegacji ustawowej oraz pozostawanie w sprzeczności z aktami wyższego rzędu.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Rada Gminy w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały (dalej jako: Statut), określiła że „sołectwo posiada zdolność sądową w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy i niniejszego statutu”. Cytowany przepis należy uznać za naruszający prawo w zakresie, w jakim przyznaje sołectwu, będącemu jednostką pomocniczą gminy, zdolność sądową. Ustawodawca upoważniając w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radę gminy do uchwalenia statutu sołectwa, wyraźnie wskazał jego zakres przedmiotowy (organizacja i zakres działania), nie pozostawiając przy tym kompetencji radzie gminy do wyposażania jednostek pomocniczych w atrybuty związane ze zdolnością sądową. Również ustawa o samorządzie gminnym nie przyznaje jednostkom pomocniczym odrębnego bytu prawnego, co powoduje, że nie posiadają one osobowości prawnej, jak również i zdolności prawnej, a w konsekwencji również zdolności sądowej (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NK.3.4131.320.2013.MG Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 maja 2013 r. Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2013 r. poz. 2379).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że na gruncie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, brak jest normy prawnej przyznającej sołectwom możliwość występowania w procesie sądowym jako strona, a także normy upoważniającej organy samorządowe do przyznania sołectwom zdolności sądowej. Nadto, zdaniem organu nadzoru, przyznanie zdolności sądowej, nie może być wynikiem wykładni, a wynikać musi bezpośrednio z dyspozycji normy prawnej. Zasada racjonalnego prawodawcy nakazuje przyjąć, że gdyby istniała potrzeba i wola wyposażenia sołectw w zdolność sądową, znalazłoby to wyraz w odpowiednich zapisach ustawy o samorządzie gminnym. W sytuacji zaś braku takiego przepisu, należy uznać, że wolą ustawodawcy było podporządkowanie sołectw w tym zakresie gminom, które na mocy art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zostały wyposażone w osobowość prawną, a w konsekwencji również zdolność sądową.

Ponadto Statut zawiera w § 3 ust. 1 *in fine* zasadę domniemania kompetencji sołectwa („Do zakresu działania sołectwa należą wszystkie sprawy istotne dla funkcjonowania sołectwa, niezastrzeżone ustawami bądź innymi aktami prawnymi na rzecz innych podmiotów, a w szczególności na rzecz organów gminy”). Ustalenie domniemania kompetencji na rzecz sołectwa stanowi naruszenie art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Z faktu, że Konstytucja czyni gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego wynika konsekwencja prawna, że to gmina spełnia jego podstawowe zadania. Oznacza to, że sprawy będące w gestii tegoż samorządu należą tym samym do kompetencji gminy i jej organów oraz, że zadania innych jednostek muszą być wyraźnie przez prawo określone i przyznane tym jednostkom (por. w wyroku WSA w Olsztynie w sprawie II SA/Ol 1364/16, *LEX nr 1298593*).

Kolejnym naruszeniem prawa jest zapis § 12 ust. 1 pkt 4 Statutu, który wskazuje, że do zakresu działania sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz. W ocenie organu nadzoru zapis ten uchybia postanowieniom art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a więc kompetencje jej reprezentacji ma wyłącznie gmina jako jednostka samodzielna, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, nie zaś jej jednostka pomocnicza. Sprzeczne ze omawianym przepisem jest zatem wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa zamiast właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA we Wrocławiu w sprawie III SA/Wr 857/09, *LEX nr 574897*).

Statut narusza także art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 62 i art. 31 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 36 ustawy o samorządzie gminnym. Postanowienia Statutu przewidujące utratę mandatu przez sołtysa w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem (§ 28 ust. 1 pkt 3 Statutu) wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyboru organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do wprowadzania tego typu regulacji. Ponadto, postanowienia te pozostają w sprzeczności z kompetencjami zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa. Takie też stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku w sprawie III SA/Lu 89/12 (*LEX nr 1166265*).

Istotne naruszenie prawa stanowi także przepis § 37 ust. 2 Statutu, w którym Rada wskazała, iż „nadzór nad działalnością finansową sołectwa sprawuje Skarbnik Gminy”. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 35 wskazała, jakie elementy mają być w szczególności uregulowane w statucie. Jednym z takich elementów jest, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy, ustalenie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Zakres wskazanej w tym przepisie kompetencji zezwala uchwałodawcy jedynie na określenie form i zakresu nadzoru i kontroli, natomiast podmioty uprawnione do ich przeprowadzania sprecyzowane zostały w przepisach ustawowych. Ustawodawca wyraźnie i jednoznacznie wskazał, że kontrolę oraz nadzór nad działalnością organów jednostek pomocniczych sprawują organy gminy. Zgodnie zaś z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, w którym zawarto zamknięty katalog organów gminy, organami gminy są: rada gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Jak z powyższego wynika, skarbnik gminy nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ, co powoduje, że nie można nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. W ocenie organu nadzoru, kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej sołectwa Skarbnikowi Gminy narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Skarbnik Gminy nie posiada bowiem statusu organu gminy, jest on pracownikiem samorządowym - głównym księgowym budżetu gminy powoływany i odwoływany przez radę gminy (por. w wyroku WSA we Wrocławiu w sprawie III SA/Wr 857/09, *LEX nr 574897*).

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały Nr XXI/137/16 Rady Gminy Ryjewo z dnia 26 października 2016 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Benowo w części.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

**Dariusz Drelich**