



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 lipca 2015 r.

Poz. 3039

### **ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.22.16.2015.JB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 30 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 594 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**§ 2 ust. 1, ust. 3, ust. 4, ust. 5, § 3 we fragmencie „w szczególności”, § 15 ust. 2 pkt 4, § 34 ust. 1 Załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy Domaniów z dnia 27 maja 2015 roku Nr VII/41/15 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Domaniówek.**

#### **UZASADNIENIE**

Rada Gminy Domaniów podjęła na sesji w dniu 27 maja 2015 roku uchwałę Nr VII/41/15 w sprawie nadania statutu Sołectwu Domaniówek. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 czerwca 2015 roku.

W wyniku badania legalności uchwały stwierdzono podjęcie: § 2 ust. 1, ust. 3, ust. 4, ust. 5 załącznika do uchwały z naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), § 3 załącznika do uchwały we fragmencie „w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, § 15 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 7 Konstytucji, § 34 ust. 1 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

Uchwała w podstawie prawnej wskazuje na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 oraz ust. 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Artykuł 18 ust. 2 pkt 7 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 tym 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, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”.

1. W treści paragrafu 2 Statutu Rada postanowiła: „1. Uczestnikami społeczności Sołectwa Domaniówek są jego mieszkańcy oraz osoby fizyczne, instytucje publiczne i osoby prawne, których mienie (grunty, lasy, drogi, budynki i inne obiekty) znajdujące się na terenie Sołectwa lub których działalność jest na nim prowadzona. 3. Osoby fizyczne niebędące mieszkańcami Sołectwa mogą wejść we wszystkie (poza biernym i czynnym prawem wyborczym) prawa przysługujące mieszkańcom Sołectwa w stosunku do niego, w przypadku spełnienia następujących warunków: wyrażenia woli przez zainteresowanego i uzyskanie zgody zebrania wiejskiego. 4. Osoby fizyczne wymienione w ust. 1, a nie spełniające wymogów określonych w ust. 3, mogą uczestniczyć w działalności organów Sołectwa bez prawa głosu. 5. Instytucje publiczne i osoby prawne, o których mowa w ust. 1, uczestniczą w działalności organów Sołectwa poprzez wyznaczonych przez siebie przedstawicieli, w sprawach dotyczących swojego mienia i swojej działalności na terenie Sołectwa. Przedstawicielom nie przysługuje prawo głosu.”.

W pierwszej kolejności wskazać należy, 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 mienie znajduje 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 nie będących mieszkańcami sołectwa fakt posiadania na terenie sołectwa mienia lub prowadzenia na terenie sołectwa działalności.

Należy wskazać, że stosownie 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. Miemiec, W. Miemiec: 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.) wspólnotę 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 przyznania przynależności do wspólnoty samorządowej nie tylko mieszkańcom sołectwa, ale również innym podmiotom wymienionym w § 2 ust. 1 i ust. 3 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 przyznania przynależności do wspólnoty samorządowej mieszkańców sołectwa innym podmiotom. Poza tym na podstawie § 2 ust. 4 i ust. 5 Statutu określiła sposób działania i funkcjonowania tych podmiotów określając przysługujące im uprawnienia oraz ograniczenia.

W opinii organu nadzoru stanowi to rażące i niczym nie uzasadnione naruszenie norm prawnych. Treść § 2 ust. 1, i ust. 3-5 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.

2. Mocą §3 Statutu Rada określając zadania Sołectwa posłużyła się sformułowaniem „w szczególności”.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób realizacji zadań przekazanych sołectwu przez gminę powinien zostać określony w samym statucie jednostki pomocniczej, czyli jest to kompetencja wyłącznie organu stanowiącego gminy. W ocenie Organu Nadzoru Rada Gminy, przyjmując wskazane wyżej postanowienia uchwały, zrzekła się bez należytej podstawy prawnej swoich kompetencji w sprawie określenia zadań przekazanych sołectwu przez gminę. Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. W opinii Organu Nadzoru określenie zadań przekazanych sołectwu przez gminę powinno być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” stwarza szerokie pole do interpretacji i pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy realizowanych zadań o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć.

Z tego względu stwierdzenie nieważności Statutu we wskazanym fragmencie jest uzasadnione.

3. Mocą §15 ust. 2 pkt 4 Statutu postanowiono że do zadań sołtysa należy m.in. kierowanie akcją pomocy w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych.

W ocenie Organu Nadzoru również ten zapis stanowi wyraz przekroczenia udzielonego radzie upoważnienia ustawowego określenia zadań organów Sołectwa. Rada przyznając Sołtysowi uprawnienie do kierowania akcją pomocy w razie wypadków losowych posłużyła się sformulowaniem nieostrym. Z treści tego zapisu nie wynika jakich konkretnie sytuacji on dotyczy. Możliwych prawdopodobnych sytuacji może być wiele. Tytułem przykładu można wskazać chociażby: wybuch pożaru, czy powódź. W każdym z tych przypadków przepisy prawa wskazują odpowiednie organy obowiązane do podjęcia właściwych czynności stosownie do obowiązujących procedur. Można tu wymienić ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, która w treści art. 1 ust. 2 stanowi, że do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy: 1) rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; 2) organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń. Według art. 20 tej ustawy akcją ratowniczą organizuje i kieruje nią Państwowa Straż Pożarna (ust. 1). 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 (ust. 2). Ponadto w razie powodzi, stosownie do treści art. 31a ustawy o samorządzie gminnym Wójt ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zgodnie z art. 31 b ustawy jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. 2. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Chodzi tu m.in. o ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, która reguluje postępowanie podczas sytuacji kryzysowej zdefiniowanej jako sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Stosownie do treści art. 19 ust. 1 ustawy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. 2. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Gdy chodzi o regulacje prawne dotyczące klęsk żywiołowych, to ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej reguluje tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej. Według art. 7 tej ustawy w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących

im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Natomiast stosownie do treści art. 8 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 administracji publicznej 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.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada nie została upoważniona do podejmowania kwestionowanego przepisu, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

4. Mocą §34 ust. 1 Statutu postanowiono „1. Zmiana statutu wymaga zgody Zebrania wiejskiego uchwalonego bezwzględłą większością głosów Zebrania Wiejskiego”.

W ocenie Organu zapis ten stanowi wyraz przekroczenia kompetencji udzielonej Radzie wyrażonej w art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 3 ustawy. Mianowicie ustawodawca upoważnił radę do podjęcia statutu, w którym zostanie określona organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej. Ustawodawca wymienił również elementy obligatoryjne statutu sołectwa, które rada powinna kompleksowo uregulować w statucie. Zapisy statutu muszą uwzględniać obowiązujące regulacje prawne. Taką regulacją prawną jest art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który po pierwsze upoważnia radę gminy do uchwalenia statutu, a po drugie wskazuje, iż uchwalenie statutu sołectwa wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Wskazać należy, że przepisy prawa nie wskazują innego podmiotu właściwego do uchwalenia lub zmiany statutu. Zatem zarówno w przypadku podjęcia statutu, jak i jego zmiany organem właściwym jest rada gminy. W ocenie Organu Nadzoru tryb właściwy dla podjęcia uchwały jest właściwy również dla zmiany statutu. Konieczne jest zatem przeprowadzenie jego konsultacji z mieszkańcami gminy. Niedopuszczalne jest natomiast wprowadzanie obowiązku uzyskania zgody zebrania wiejskiego wyrażonej bezwzględłą większością głosów na zmianę statutu bez wyraźnego przepisu ustawy zezwalającego na wprowadzenie takiego dodatkowego wymogu uchwalenia lub zmiany statutu sołectwa.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada nie została upoważniona do podejmowania kwestionowanego przepisu, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*