



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 lipca 2015 r.

Poz. 3229

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.27.13.2015.MS1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Gaworzycy Nr V/48/2015 z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie nadania statutu sołectwa Kurów Wielki (dalej: **Uchwała**) w części, tj.:

- § 2 we fragmencie: „(...) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (...)”;
- § 4 ust. 5;
- § 4 ust. 6;
- § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a;
- § 7;
- § 12;
- § 18 ust. 4 pkt 2;
- § 19 ust. 1 we fragmencie: „(...), łącznie z sołtysem(...)”;
- § 27.

UZASADNIENIE

Na sesji 30 kwietnia 2015 r. działając na podstawie m.in. art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy Gaworzycy podjęła Uchwałę.

Wójt Gminy przedłożył Uchwałę Wojewodzie Dolnośląskiemu 7 maja 2015 r., pismo OB.0711.9.2015 z 5 maja 2015 r.

Ocena zgodności Uchwały z obowiązującym porządkiem prawnym doprowadziła do stwierdzenia, że została ona podjęta w zakresie:

- § 2 we fragmencie: „(...) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (...)” z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.);
- § 4 ust. 5 z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji;
- § 4 ust. 6 z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199);

- § 7 z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji;

- § 12 i § 18 ust. 4 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 oraz art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 19 ust. 1 we fragmencie: „(...) *łącznie z sołtysem(...)*” z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 27 z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy samorządowej rada gminy określa statutem organizację i zakres działania sołectwa. Minimalny, obowiązkowy zakres problemowy statutu to: 1) nazwa i obszar; 2) zasady i tryb wyborów organów; 3) organizacja i zadania organów; 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów (art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).

I. Na mocy § 2 Uchwały przyjęto, że: *„Sołectwo Kurów Wielki jest jednostką pomocniczą gminy Gaworzyce, funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, statutu gminy oraz postanowień niniejszego statutu.”* Przywołane postanowienie we fragmencie *„(..)ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,(..)”* stanowi istotne naruszenie art. 87 Konstytucji.

Stosownie do art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przywołane unormowanie Ustawy Zasadniczej wskazuje jednocześnie hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wynika z tego, że ustawa jest aktem hierarchicznie wyższym w stosunku do aktów prawa miejscowego. Z zasady hierarchiczności systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu. W dalszej kolejności przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Wskazany konstytucyjny system upoważnia do przyjęcia, że w przypadku kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

W związku z przywołanymi założeniami unormowanie § 2 Uchwały we fragmencie: *„(..) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,(..)”* jest dotknięte ułomnością. Należy wskazać, że Uchwała wydana na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może przesądzać o obowiązaniu ustawy o samorządzie gminnym. Tego typu regulacje dopuszczalne są jedynie w relacji aktów normatywnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów ustawy, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (w tym zakresie trafna uwaga w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Reasumując, należy wskazać, że niedopuszczalne jest wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw będzie działać jednostka pomocnicza. Rada Gminy nie jest upoważniona do przesądzania na podstawie jakich przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej będzie funkcjonowało Sołectwo. Czyni to koniecznym orzeczenie o nieważności § 2 Uchwały we fragmencie: *„(..) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym(..)”*.

II. Rada Gminy Gaworzyce w § 4 ust. 5 Uchwały, przyjęła że: *„Sołectwo posiada zdolność sądową w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy i niniejszego statutu.”* Przywołane unormowanie stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zagadnienia związane ze zdolnością sądową, a więc zdolnością do bycia stroną postępowania sądowego, nie znajdują się w obszarze upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządowej. Problematyka ta ma charakter procesowy, podczas gdy materia statutowa dotyczy kwestii ustrojowych sołectwa. W związku z tym w statucie jednostki pomocniczej gminy nie mogą się pojawiać postanowienia dotyczące zdolności sądowej tej jednostki.

Należy wskazać, że właściwe przepisy prawa formalnego o randze ustawowej określają jakie podmioty posiadają zdolność sądową. Warto tutaj wskazać przede wszystkim na art. 64 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.) oraz art. 25 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.). Każdorazowo sąd rozpoznający sprawę bada czy dany podmiot posiada zdolność sądową i w przypadku jej braku zobowiązany jest do podjęcia określonych czynności procesowych (art. 199 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 58 § 1 pkt 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że: *„Zdolności sądowej(...) nie posiada (...) jednostka pomocnicza gminy, (...). Ustawa o samorządzie gminnym nie przyznaje jednostkom pomocniczym osobowości prawnej, osobowość taką posiada natomiast gmina (art. 2), która niewątpliwie posiada zdolność sądową. Jednostki pomocnicze tworzone są natomiast przez radę gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 5 ust. 2). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy również ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 7). Ponadto rada gminy kontroluje ich działalność (art. 18a ust. 1). Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa odrębny statut, uchwalany przez radę gminy. Zakres zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła określa statut, który ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1). Statut gminy określa również uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3). W świetle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości, że jednostka pomocnicza stanowi jedynie część większej struktury, jaką jest gmina i nie korzysta z analogicznej ochrony sądowej jak jednostka samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie przyznał jednostkom pomocniczym kompetencji publicznoprawnych, a kompetencje te określa jednostce pomocniczej wyłącznie gmina w statucie. Jednostka pomocnicza nie posiada osobowości prawnej oraz umocowania do samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Jednostka pomocnicza jest więc wyłącznie elementem składowym gminy, jej „częścią pomocniczą”, nie ma poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego. Nie może być zatem samodzielnym podmiotem praw i obowiązków w sferze materialnego prawa administracyjnego (por. K. Bednarzewski i inni, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r. sygn. akt III SA/Kr 61/04, wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r. sygn. akt IV SA 2841/03 lex 100090, wyrok NSA z 10 października 2000 r. sygn. akt II SA/Łd 1097/00 ONSA 2001/4/187). (...) jednostka pomocnicza gminy nie należy do żadnej z wymienionych w art. 25 P.p.s.a. grup, nie jest ona bowiem również jednostką organizacyjną ani organizacją społeczną. Ustawa samorządowa wyraźnie rozróżnia pojęcie jednostki pomocniczej i jednostki organizacyjnej w gminie (art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 1). Odmienne reguluje tryb ich tworzenia (art. 5 ust. 2. art. 9 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 7 oraz pkt 9 lit. h). Ponadto jednostki organizacyjne w przeciwieństwie do pomocniczych prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, a więc w formie jednostek budżetowych czy zakładów budżetowych. Jednostki organizacyjne działają jako tzw. *stationes communis*, dysponując wyodrębnioną częścią majątku wyposażonej w osobowość prawną gminy (por. M. Niezgodka-Medek w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze 2005 r., s. 63).”* Powyższe zapatrywanie wyrażono w uzasadnieniu do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 25 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 597/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wynika z tego konieczność działania, także w procesie legislacyjnym, zgodnie z zakresem udzielonego upoważnienia. Przesądzenie o zdolności sądowej jednostki pomocniczej nie jest zagadnieniem, które mieści się w ramach art. 35 ust. 1 i 3 ustawy samorządowej. Kwestia ta została rozstrzygnięta we właściwych regulacjach natury procesowej.

Powyższe okoliczności przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności postanowienia § 4 ust. 5 Uchwały.

III. Stosownie do § 7 Uchwały: *„Samorząd mieszkańców wsi może uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych w kodeksie postępowania administracyjnego dla organizacji społecznych i w związku z tym może brać udział w tym postępowaniu odpowiedni organ samorządu, jeżeli jest on powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji.”* Postanowienie to wymaga

orzeczenia o nieważności z uwagi na istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji.

Wywody poczynione przy okazji oceny legalności § 4 ust. 5 Uchwały pozostają aktualne także w odniesieniu do § 7 Uchwały. Wypada je jedynie umieścić w kontekście przepisów postępowania administracyjnego dotyczących udziału organizacji społecznej. Właściwe unormowania ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 267, ze zm.) wskazują na jakich zasadach organizacje społeczne występują w postępowaniu administracyjnym. Dla potrzeb Kodeksu w art. 5 ust. 2 pkt 5 wskazano, że ilekroć w jego przepisach mowa jest o organizacjach społecznych rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe spółdzielcze i inne organizacje społeczne. W art. 31 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego podano z kolei, że organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Istotne jest również to, że organ administracji publicznej właściwy do prowadzenia postępowania może wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej. Przedmiotowe rozstrzygnięcie procesowe jest zaskarżalne zażaleniem (art. 31 § 2 zdanie 2 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Powyższe było konieczne do wykazania, że właściwe przepisy procesowe decydują o zasadach udziału danej jednostki organizacyjnej jako organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym. Podobnie jak przy okazji analizy § 4 ust. 5 Uchwały należy wskazać, że jest to zagadnienie procesowe a nie ustrojowe. Stąd nie powinno się pojawić w statucie jednostki pomocniczej gminy.

W uzasadnieniu do przywoływanego już orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 25 lutego 2010 r. wskazano, że: „(...) zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jednostka pomocnicza gminy **nie jest organizacją społeczną**. Organizacja społeczna jest bowiem dobrowolnym zrzeszeniem osób urzeczywistniającym wąskie przedmiotowo cele statutowe w interesie swoich członków, czyli podmiotem typu korporacyjnego. Tymczasem jednostka pomocnicza gminy (...) nie jest dobrowolnym, lecz przymusowym zrzeszeniem osób zamieszkałych na określonym terytorium, które realizuje, podobnie jak gmina, cele ogólne określone ustawą i statutem (por. wyrok SN z dnia 20 września 2002 r. sygn. akt III RN 144/01, OSNP 2003/15/349, wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r. sygn. IV SA 2841/01, LEX nr 100090, wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92, Wspólnota 1992/33/21).”

Powyższe uwagi, wsparte poglądem orzecznictwa, zadecydowały o konieczności orzeczenia o nieważności postanowienia § 7 Uchwały.

IV. W świetle postanowienia § 4 ust. 6 Uchwały: „Zmiana granic sołectwa, jego zniesienia lub podziału następuje z ważnych powodów ogólnogminnych w drodze uchwały rady gminy pod następującymi warunkami: 1) z inicjatywy rady lub wójta, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectwa i w uzasadnionych przypadkach z mieszkańcami granicznych sołectw, mającymi interes społeczno-prawny w zmianach granicy sołectwa; 2) z inicjatywy samych mieszkańców zainteresowanych zmianami terytorialnymi sołectwa.” Przywołane postanowienie stanowi istotne naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołaną normą regulacji samorządowej: „Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej **określa statut gminy**.” Należy w związku z tym podnieść, że zagadnienia związane z zasadami zmiany granic sołectwa, jego zniesienia, podziału należą do materii statutowej **gminy**. Statut sołectwa nie jest aktem, w którym ta problematyka może być regulowana.

Warto zaznaczyć, że Statut Gminy Gaworzycy przewiduje unormowania, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy samorządowej. Kwestionowane postanowienie § 4 ust. 6 Uchwały nie jest jednak ich wiernym powieleniem bowiem w szczegółach się różni. Standardy prawidłowej legislacji zakazują już samego powtarzania w przyjmowanych aktach przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908). Modyfikacja przepisów innych aktów normatywnych jest praktyką tym bardziej niedopuszczalną.

W świetle powyższej argumentacji pojawiła się konieczność stwierdzenia nieważności § 4 ust. 6 Uchwały.

V. W § 5 przyjęto katalog zadań przekazanych Sołectwu przez Gminę oraz sposób ich realizacji. W unormowaniu § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a Uchwały wskazano, że jednym ze sposobów realizacji powierzonych zadań będzie opiniowanie spraw o podstawowym znaczeniu dla mieszkańców sołectwa a w szczególności

„planu zagospodarowania przestrzennego”. Przywołane unormowanie stanowi istotne naruszenie art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy podnieść, że unormowanie Uchwały dotyczące powierzenia Sołectwu kompetencji do wyrażania opinii w zakresie planu zagospodarowania przestrzennego jest nie do pogodzenia z przyjętym trybem sporządzania tego aktu planistycznego. Należy tutaj przede wszystkim wskazać na art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wymienia enumeratywnie podmioty upoważnione do udzielenia opinii lub uzgodnienia projektu planu miejscowego. Stąd należy stwierdzić, że brakuje podstaw dla Rady Gminy do jakichkolwiek modyfikacji czy uzupełniania trybu określonego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na gruncie analizowanego postanowienia dotyczy to przyznania kompetencji opiniodawczej Sołectwu w stosunku do planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko znajduje oparcie w poglądach judykatury. W uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 9 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 426/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, wskazano, że: „(...) postępowanie w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uregulowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...). W jej art. 11 wymieniono wyczerpujący katalog podmiotów opiniujących i uzgadniających projekt studium, a w art. 17 projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy **nie została natomiast upoważniona ustawowo do poszerzenia tego katalogu podmiotów**. Należy zatem stwierdzić, że § 5 pkt 8 lit. a statutu sołectwa jako uchwalony bez podstawy prawnej narusza w sposób istotny prawo.”

Solidaryzując się z powyższym zapatrywaniem judykatury należało orzec o nieważności postanowienia § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a Uchwały.

VI. W unormowaniu § 12 Uchwały przyjęto, że: „1. Działalność w organach samorządu ma charakter społeczny. 2. Za wykonywanie czynności, związanych z pełnioną funkcją, sołtysowi przysługuje zryczałtowana dieta w wysokości ustalonej przez radę gminy.” W związku treściowym z powyższym pozostaje postanowienie § 18 ust. 4 pkt 2 Uchwały, które wskazuje, że sołtys „(...)otrzymuje za udział w pracach organów rady gminy zryczałtowaną dietę oraz zwrot kosztów podróży służbowej na zasadach ustalonych przez radę gminy(...)”. Przywołane postanowienia stanowią istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 oraz art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jedno z zagadnień powierzonych do unormowania w statucie jednostki pomocniczej gminy stanowi organizacja i zadania organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej). W obszarze tym nie mieści się kwestia rozstrzygnięcia o tym czy działalność w organach sołectwa ma charakter społeczny. Wbrew temu Rada Gminy w § 12 ust. 1 Uchwały przesądziła, że działalność w organach sołectwa ma charakter społeczny.

Postanowienie § 12 ust. 1 Uchwały jest nie tylko istotnym naruszeniem prawa ale jest jednocześnie bezprzedmiotowe. Warto zauważyć, że w realiach analizowanej sprawy należy brać pod uwagę jedynie organ wykonawczy sołectwa – sołtysa.

Mając na względzie poczynione powyżej zastrzeżenie wypada wskazać, odnosząc się do § 12 ust. 2 i § 18 ust. 4 pkt 2 Uchwały, że w art. 37b ust. 1 ustawy samorządowej Ustawodawca wyposażył radę gminy w umocowanie do ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Upoważnienie to, w przeciwieństwie do analogicznego dotyczącego diet radnych, ma charakter fakultatywny. Przesądza o tym użyte przez Ustawodawcę sformułowanie „Rada gminy może ustanowić zasady(...)”. Z możliwości tej Rada Gminy Gaworzycy skorzystała podejmując 29 grudnia 2014 r. uchwałę nr II/14/2014 z w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów. Potwierdza to także postanowienie § 18 ust. 4 pkt 2 Uchwały.

Wypada podnieść, że rada gminy jest organem upoważnionym do uregulowania zasad na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej, jednak w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy samorządowej. Akt ten w przeciwieństwie do statutu sołectwa jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Dodatkowo warto zauważyć, że przesądzanie w statucie jednostki pomocniczej gminy o kwestiach związanych z dietami sołtysów wpływa wiążąco na kształt treściowy uchwały przyjętej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Pomędzy oboma aktami wytwarza się wówczas taka więź, że zmiana postanowień statutowych wymusza stosowną nowelizację uchwały przyjętej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym i odwrotnie. Narusza to ideę jaka przyświecała Ustawodawcy, który wyposażył radę gminy w dwa odrębne umocowania o różnych zakresach.

Koniecznym wreszcie do zaakcentowania jest fakt, iż postanowienie § 12 ust. 2 oraz § 18 ust. 4 pkt 2 Uchwały nie stanowią prostego odwołania do uchwały przyjętej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Oba unormowania wskazują, że dieta przysługująca sołtysowi ma mieć charakter zryczałtowany, co należy jednoznacznie traktować jako przyjętą zasadę przysługiwania tego ekwiwalentu sołtysowi.

Powyższe uzasadnia konieczność orzeczenia o nieważności postanowienia § 12 oraz § 18 ust. 4 pkt 2 Uchwały.

VII. Stosownie do § 19 ust. 1 Uchwały: „*Rada jest organem wspomagającym sołtysa i składa się z 5 członków, łącznie z sołtysem.*” Przywołane postanowienie we fragmencie: „*(...), łącznie z sołtysem(...)*” wymaga stwierdzenia nieważności z uwagi na istotne naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle wskazanych unormowań ustawy samorządowej: „*1. Organem uchwalodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. 2. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.*”

Z przywołanych postanowień ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż rada sołecka jest obligatoryjnym gremium doradczym dla sołtysa. Sołtys, jak również jego opiniodawcze kolegium są wybierani w określonym trybie, określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten, jak wskazuje literatura przedmiotu, jest bezwzględnie wiążący dla rady gminy podczas tworzenia i uchwalania statutu jednostki pomocniczej (por. A. Skoczylas w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, „*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*”, Warszawa 2011, s. 409, punkt 6).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że uwzględnienie w składzie rady sołeckiej sołtysa narusza ustawowo określony w art. 36 ust. 2 model ustalania składu tego kolegium. Sołtys oraz rada sołecka to dwie odrębne struktury. Tym samym za niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której sołtys miałby zasiadać w gremium, które ma mu doradzać i opiniować planowane przez niego działania. Taka sytuacja stoi w sprzeczności z celem funkcjonowania rady sołeckiej, wskazanym w przepisach ustawy samorządowej.

W analogicznym duchu powyższe komentuje judykatura sądów administracyjnych (w tym zakresie trafne uwagi wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 887/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Solidaryzując się z tym poglądem należało orzec o nieważności § 19 ust. 1 Uchwały we fragmencie: „*(...), łącznie z sołtysem(...)*”.

VIII. W świetle § 27 Uchwały: „*W sprawach nieunormowanych w statucie, decyzję podejmuje zebranie wiejskie.*” Przywołane postanowienie stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 i 3 pkt 3 ustawy samorządowej w statucie sołectwa rada gminy obowiązana jest określić organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Z kolei art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że statut jednostki pomocniczej ma określać zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji.

Regulowanie powyższych zagadnień powinno mieć charakter kompleksowy. Żadne inne akty pozastatutowe nie mogą określać w jakimkolwiek zakresie materii, która powinna być ujęta w tym akcie. Wbrew temu w § 27 Rada Gminy założyła, że mogą pojawić się sprawy nieunormowane statutem, o których zadecyduje zebranie wiejskie. Warto więc zauważyć, że przewidziano, iż organ sołectwa będzie się zajmował bliżej niesprecyzowanymi sprawami, do czego nabywa umocowanie na podstawie nieprecyzyjnego unormowania statutowego („*sprawy nieunormowane w statucie*”). Treść analizowanego postanowienia tworzy ponadto możliwość, w której zebranie wiejskie będzie mogło zadecydować co do zadań niewymienionych w Uchwale. Stoi to w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Koniecznym jest wskazanie, że w przypadku gdy pojawią się zagadnienia nieunormowane w statucie należy zastosować mechanizm nowelizacji przyjętego aktu w trybie przewidzianym przepisami ustawy samorządowej.

Stanowi to jedyną drogę poszerzania zakresu zadań zebrania wiejskiego. Rozwiązanie wyrażone w § 27 Uchwały narusza ten model, co czyni koniecznym orzeczenie o jego nieważności.

Mając na uwadze powyższe, niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz