



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 17 listopada 2015 r.

Poz. 3423

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.112.2015.KS WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 10 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 roku poz. 594 z późn. zm.)

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XIII/83/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XV/85/03 Rady Miejskiej w Gniewie z dnia 30 października 2003 r. w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych Gminie Gniew i nadania im statutu w następującym zakresie:

§ 7. Załączników od 1 – 19 zakresie słów: *oraz posiadający czynne prawo wyborcze;*

§ 11. ust. 2 Załączników od 1 – 19 w zakresie słów: *w szczególności;*

§ 14. ust. 2 Załączników od 1 – 19 w zakresie słów: *w szczególności;*

§ 15. ust. 9 Załączników od 1 – 19 w zakresie słów: *w szczególności;*

§ 12. ust. 3 Zdanie 2 Załączników od 1 – 19;

§ 14. ust. 2 pkt 9 Załączników od 1 – 19;

§ 6. ust. 1 pkt 3 Załączników od 1 – 19;

§ 15. ust. 3 Załączników od 1 – 19 w zakresie słów: *Rada sołecka składa się z Sołtysa;*

§ 15. ust. 9 pkt 4 Załączników od 1 – 19 w zakresie słów: *oraz kontrolowanie ich realizacji;*

§ 15. ust. 9 pkt 6 Załączników od 1 – 19.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 12 października 2015 roku do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała nr XIII/83/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XV/85/03 Rady Miejskiej w Gniewie z dnia 30 października 2003 r. w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych Gminie Gniew i nadania im statutu. Integralną część uchwały stanowią statuty poszczególnych sołectw (Załączniki od 1-19).

W toku analizy zgodności z prawem niniejszej uchwały organ nadzoru stwierdził następujące uchybienia.

Rada gminy w § 7 statutow postanowiła, że *Zebranie Wiejskie tworzą mieszkańcy Sołectwa przebywający tam na stałe lub z zamiarem stałego pobytu (nawet jeśli nie są zameldowani na stałe) oraz posiadający czynne prawo wyborcze*. W ocenie organu nadzoru uzależnienie prawa mieszkańców sołectwa do uczestniczenia i korzystania z uprawnień na zebraniu wiejskim od posiadania czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Stwierdzić bowiem należy, że ustawodawca wprowadził takie ograniczenia jedynie w odniesieniu do udziału mieszkańców sołectwa w wyborach sołtysa i rady sołeckiej (art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). A contrario stwierdzić należy, że decydowanie przez członków zebrania wiejskiego o innych

sprawach sołectwa niż wybór organu wykonawczego i rady sołeckiej nie może zostać uzależnione od posiadania czynnego prawa wyborczego.

W **§ 11 ust. 2 i § 14 ust. 2 § 15 ust. 9** statutów rada gminy określając jakie zadania należą do właściwości organów jednostek pomocniczych oraz organu opiniodawczo – doradczego posłużyła się zwrotem w *szczegółności*. W tym miejscu wskazać należy, że organ nadzoru podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. akt III SA/Wr 111/12), zgodnie z którym organ stanowiący gminy realizując normę kompetencyjną wyrażoną w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązany został do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do organów sołectwa, a nie do określenia jedynie przykładowych zadań jakie wykonywać ma dany organ. Użycie zwrotu w *szczegółności* może bowiem w konsekwencji prowadzić do poszerzenia kompetencji poszczególnych organów o bliżej nieokreślone rodzaje działalności i w konsekwencji prowadzić do nadużyć. Podkreślić również należy, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a – zgodnie z już ugruntowanym stanowiskiem judykatury – wszelkie normy kompetencyjne winny być interpretowane w sposób ścisły i literalny.

W **§ 12 ust. 3** zdanie drugie statutów rada gminy wprowadziła zapis, zgodnie z którym *zebranie wiejskie może postanowić o przeprowadzeniu głosowania tajnego nad konkretną sprawą*. Zdaniem tut. organu zawarcie takiego postanowienia stanowi naruszenie zasady jawności życia publicznego i z tych względów powinno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. Wskazać bowiem należy, że zasada jawności działania organów gminy wyrażona w art. 11b ustawy o samorządzie gminnym ma charakter uniwersalny, zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. W sensie podmiotowym należy ją odnosić nie tylko do organów gmin sensu stricto, tj. do rady i wójta, ale także do podmiotów reprezentujących osoby prawne samorządu terytorialnego albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, powinno się do nich zaliczyć również organy jednostek pomocniczych gmin (*Komentarz do art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, Andrzej Szewc*).

W **§ 14 ust. 2 pkt 9** statutów organ stanowiący gminy nałożył na sołtysa obowiązek *doraźnego kierowania akcją pomocy w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych*. Zważyć jednak należy, że organy zobowiązane do kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia określa ustawa o stanie klęski żywiołowej. Ustawa ta reguluje także w sposób kompleksowy kompetencje przysługujące właściwym organom oraz określa podmioty za pomocą których organy wykonują zlecone im zadania. Z tych właśnie względów uznać należy, że rada gminy nie została upoważniona do przydzielenia mocą statutu zadań z zakresu kierowania akcją pomocy na wypadek klęsk żywiołowych. Takie stanowisko zasługuje na uwzględnienie tym bardziej, że organem uprawnionym do wydawania wiążących poleceń organom jednostek pomocniczych w czasie stanu klęski żywiołowej jest wójt, nie zaś rada gminy, o czym przesądza art. 9 wyżej powołanej ustawy.

Zdaniem organu nadzoru rada gminy w sposób nieuprawniony zakwalifikowała radę sołecką jako organ jednostki pomocniczej gminy (**§ 6 ust. 1 pkt 3 statutów**). W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że skoro zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym rada sołecka ma jedynie wspomagać sołtysa to należy uznać, że nie ma samoistnych kompetencji. Powyższy pogląd należy uznać za słuszny również przez wzgląd na fakt, że funkcje uchwałodawcze jak i wykonawcze zostały zarezerwowane dla innych organów sołectwa (sołtysa i zebrania wiejskiego). Podobne zapatrywanie zostało wyrażone między innymi w wyroku z dnia 15 maja 2007 r. wydanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawie prowadzonej pod sygn. akt IV SA/Wa 383/07.

W ocenie organu nadzoru za sprzeczne z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać te zapisy statutów, które przewidują, że w skład rady sołeckiej wchodzi organ wykonawczy sołectwa (**§ 15 ust. 3 statutów**), z uwagi na fakt, że rada sołecka jest organem wspomagającym sołtysa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie sądowo administracyjnym – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2010r. sygn. akt. II SA /Bd 121/10.

W opinii tutejszego organu za wadliwy uznać należy również **§ 15 ust. 9 pkt 4** statutów poszczególnych sołectw w części, w której powierzają radom sołeckim obowiązek kontrolowania realizacji uchwał oraz **§ 15 ust. 9 pkt 6** w części w jakiej przyznają kompetencje wybranym członkom rady sołeckiej do zastępowania sołtysa na podstawie udzielonego im upoważnienia. Rada sołecka winna bowiem pełnić funkcje doradczo – opiniodawcze z wyłączeniem funkcji kontrolnych i reprezentacyjnych.

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

**Ryszard Stachurski**