



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 19 października 2015 r.

Poz. 3652

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.277.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2015 roku, poz. 1515/ stwierdzam nieważność § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. c, § 7 ust. 14 i 15, § 14 ust. 7 i ust. 11 w zakresie sformułowania: „oraz prowadzenie działalności inwestycyjnych w tym zakresie”, § 35 ust. 2 oraz § 41 załącznika Nr 13 do uchwały Nr XII/66/2015 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwaldzie z dnia 11 września 2015 r. w sprawie nadania statutów jednostkom pomocniczym Gminy Grunwald - sołectwom.

#### Uzasadnienie:

Na sesji w dniu 11 września 2015 r. Rada Gminy Grunwald podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest nadanie statutów jednostkom pomocniczym - sołectwom Gminy Grunwald, stanowiących załączniki do uchwały.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej.

Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie gminy szerokie kompetencje do uregulowania w statucie ustroju wewnętrznego sołectwa, w tym zadania jego organów. Jednakże kompetencje te nie mogą być wykonywane w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Analizując wskazane wyżej upoważnienie rady gminy do stanowienia prawa wskazać również 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, iż 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).

W § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i lit. c załącznika Nr 13 do uchwały, stanowiącego Statut Sołectwa Mielno, Rada postanowiła, iż zadaniem sołectwa jest organizowanie życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego wsi oraz podejmowanie inicjatyw we wszystkich sprawach Sołectwa poprzez odpowiednio, opiniowanie projektów rozstrzygnięć organów Gminy w sprawach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz budżetu Gminy.

Postępowanie w sprawie sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uregulowane jest w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 11 pkt 6 ustawy, ustawodawca wyczerpująco wymienił katalog podmiotów opiniujących i uzgadniających projekt studium. Wśród tych podmiotów nie zostało wymienione sołectwo. Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w zakresie uchwalania statutu jednostki pomocniczej. W ocenie organu nadzoru, mimo szerokiej delegacji, brak jest podstawy prawnej do jakichkolwiek modyfikacji trybu określonego w tej ustawie, w tym przyznawania kompetencji opiniodawczych sołectwu w drodze aktu prawa miejscowego. Podobne uwagi należy odnieść do uprawnienia sołectwa, co do opiniowania budżetu gminy. Kwestie dotyczące

procedury uchwalenia budżetu, jego opiniowania zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o samorządzie gminnym.

W § 7 ust. 14 i ust. 15 załącznika Nr 13 do uchwały, stanowiącego Statut Sołectwa Mielno, Rada postanowiła odpowiednio, iż do kompetencji Zebrania Wiejskiego należą wszystkie sprawy dotyczące Sołectwa (...). W szczególności tworzenie komitetów w celu realizacji inwestycji komunalnych ze środków budżetu gminy przy współudziale mieszkańców Sołectwa oraz uchwalanie wysokości udziałów mieszkańców w realizacji inwestycji, o których mowa w pkt 14.

Udzielone radzie gminy upoważnienie, wynikające z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter otwartego katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, jednakże jest ono ograniczone przepisami prawa. Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w zakresie uchwalania statutu jednostki pomocniczej. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

W myśl powyższego, do spraw, które bezwzględnie muszą być uregulowane w statucie jednostki pomocniczej, należy określić zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Przekazanie zadań sołectwom do realizacji na ich terytorium ułatwia gminie wykonywanie jej zadań publicznych, ale przekazane zadania muszą mieścić w zakresie działania gminy oraz musi się to odbywać przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru zapis statutu w zakresie powierzenia sołectwu (zebraniu wiejskiemu) kompetencji do uchwalania wysokości udziału mieszkańców w realizacji inwestycji, o których mowa w pkt 14 oraz tworzenia komitetów w celu realizacji inwestycji komunalnych ze środków budżetu gminy przy współudziale mieszkańców Sołectwa, wykracza poza kompetencje Rady Gminy.

Odnosząc się kolejno do każdego z wyżej wskazanych, a zakwestionowanych przez organ nadzoru zadań, w pierwszej rzędzie stwierdzić należy, iż nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego ujęcie w katalogu zadań realizowanych przez sołectwo możliwości uchwalania wysokości udziału mieszkańców w realizacji inwestycji. Upoważnienie do określenia zadań organów jednostki pomocniczej gminy nie może stanowić podstawy do wprowadzenia regulacji uprawniającej zebranie wiejskie do podejmowania decyzji, co do dodatkowego obciążenia finansowego mieszkańców gminy. Przepisem dającym takie możliwości jest na przykład art. 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985, ze zm.), który przewiduje samoopodatkowanie się mieszkańców w drodze referendum gminnego. Dopuszczalność nakładania obciążeń na mieszkańców jedynie zgodnie z ustawą, stanowi wyraz szczególnej ochrony mieszkańców gminy. W konsekwencji uznać należy, iż zadanie przekazane ww. Zebraniu, przez Radę Gminy Grunwald do realizacji przez sołectwo, nie ma żadnego prawnego uzasadnienia. Odnosząc się natomiast do kwestii dotyczącej możliwości tworzenia komitetów w celu realizacji inwestycji komunalnych, przy współudziale sołectwa, należy wskazać, iż realizacje inwestycji komunalnych należą do kompetencji organu wykonawczego i mieszczą się w ramach gospodarowania mieniem komunalnym gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminy). Natomiast zadania inwestycyjne sołectwa realizowane są w ramach tzw. funduszu sołectkiego, wyodrębnionego, zgodnie z ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.). Powyższe uwagi, należy również odnieść do uprawnienia sołtysa wynikającego z § 14 ust. 11, a umożliwiającego sołtysowi prowadzenie działalności inwestycyjnych realizujących potrzeby sołectwa i jego mieszkańców.

W § 14 ust. 7 Statutu, Rada wskazała, iż do zadań sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz. Zdaniem organu nadzoru zapis ten uchybia art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, kompetencje jej reprezentacji ma zatem wyłącznie gmina, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, poprzez swoje organy, a nie jednostka pomocnicza. Za sprzeczne zatem należy uznać z wyżej powołanym art. 5 ustawy wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt: III SA/Wr 857/09.

W § 35 ust. 2 wyżej powoływanego Statutu Sołectwa, Rada Gminy postanowiła, iż sołtys może zawierać umowy najmu, dzierżawy i użyczenia mienia komunalnego przekazanego Sołectwu na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, po uprzedniej akceptacji umowy pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego Urzędu Gminy.

Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym organem uprawnionym do reprezentacji gminy jest wójt. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych „jednostki pomocnicze nie mogą występować w stosunkach

cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot, ich organy nie są umocowane i nie mogą być upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań” (NSA z dnia 26 marca 1992 r. SA/Wr 3000/92). Ponadto należy wskazać, iż stosownie do art. 46 wyżej powołanej ustawy o samorządzie gminnym, oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą.

Powyższe przepisy jednoznacznie wskazują na organ upoważniony do zawierania umów. Rada Gminy, mimo szerokiego upoważnienia wynikającego z wyżej powołanego art. 35 ust. 3 pkt. 3 ustawy, nie posiada kompetencji do wyznaczenia sołtysa, mocą statutu do zawierania umów cywilnoprawnych. Kompetencja ta powinna wynikać z udzielonego przez właściwy organ upoważnienia. Organem tym nie jest jednak rada gminy, nie jest ona bowiem uprawniona do reprezentacji gminy. Rada Gminy Grunwald wprowadzając kwestionowany zapis przekroczyła zakres upoważnienia art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy i jednocześnie wkroczyła w kompetencje Wójta Gminy Grunwald.

W § 41 Statutu Sołectwa, w postanowieniach końcowych Rada Gminy wprowadziła regulację, z której wynika, iż problemy związane z interpretacją postanowień Statutu rozstrzyga Rada Gminy. W ocenie organu nadzoru brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do wprowadzenia kwestionowanego postanowienia.

Zadania rady gminy wynikają z ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw. Postanowienia aktów prawnych powinny być uchwalane zgodnie z zasadą „poprawnej legislacji”, co oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Grażyna Kluge  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski