



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 października 2016 r.

Poz. 3942

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.355.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 10 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) **stwierdzam nieważność załącznika** do uchwały Nr XIX/162/16 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 8 września 2016 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Grądy, w części dotyczącej:

- § 6,
- § 8 ust. 2 w zakresie sformułowania: „,uprawnieni do głosowania”,
- § 9 ust. 4, w części sformułowania dotyczącego: „,oraz uchwalania rodzajów i wielkości wkładu mieszkańców na rzecz realizacji wiejskich przedsięwzięć gospodarczych”,
- w § 14: ust. 1 pkt 4, 5 i ust. 2,
- § 16 ust. 4 oraz
- § 24 ust. 1 pkt 3.

Uzasadnienie

Rada Gminy, na sesji w dniu 8 września 2016 r., podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi Statut Sołectwa Grądy.

W § 6 Statutu, Rada postanowiła, iż sołectwo posiada zdolność sądową do występowania w postępowaniu cywilnym, jako strona lub uczestnik postępowania oraz do wnoszenia skarg do sądu administracyjnego w sprawach należących do właściwości sołectwa z mocy ustawy lub niniejszego statutu (ust. 1), wskazując jednocześnie, że przedstawicielem sołectwa w postępowaniu sądowym, o którym mowa w ust. 1 jest sołtys lub inne osoby jeżeli zebranie wiejskie postanowi inaczej (ust 2).

Przedmiotową regulacją Rada Gminy wyposażyła sołectwo Grądy w zdolność sądową. Należy zauważyć, iż ustawodawca nie przewidział dla jednostki pomocniczej gminy - sołectwa odrębnego bytu prawnego. Zdolność sądowa jest procesowym atrybutem zdolności prawnej, która umożliwia podmiotowi występowanie przed sądem jako strona. Konsekwencją zdolności prawnej jest zdolność do czynności prawnych, którą posiadają osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 1 i art. 33¹ Kodeksu cywilnego). Zdolność do czynności prawnych daje stronie zdolność procesową, czyli możliwość samodzielnego i skutecznego działania w postępowaniu. Ustawodawca przypisuje tę zdolność gminie, która jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji i art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. W tym miejscu należy wskazać, iż na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, organem uprawnionym do wykonywania czynności procesowych gminy przed sądem jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądowo administracyjnym, m.in. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2013 r. (sygn. akt: II SA/Ol 1364/12).

W § 8 ust. 2 Statutu, Rada określiła krąg podmiotów uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim, wskazując, iż prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do uczestnictwa w zabranii wiejskim. W ustawie o samorządzie gminnym brak jest definicji pojęcia „zebranie wiejskie”. W świetle poglądów doktryny, należy je interpretować jako "zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa" (E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*). Należy ponadto wskazać, iż ograniczenie odnoszące się do stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, wynikające z art. 36 ust. 2 ww. ustawy dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołectkiej. Zawężenie zatem przez Radę Gminy kręgu mieszkańców, mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim ze względu na posiadanie prawa do głosowania narusza także art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wedle którego wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakazującego dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

W § 9 ust. 4 Statutu, Rada postanowiła, iż do kompetencji zebrania wiejskiego należy, oprócz decydowania o sposobie wydatkowania środków finansowych, uchwalanie rodzajów i wielkości wkładu mieszkańców na rzecz realizacji wiejskich przedsięwzięć gospodarczych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W każdym zatem przypadku nakładania przez gminę obowiązków na jej mieszkańców, gmina zobowiązana jest do legitymowania się upoważnieniem mającym swe źródło w przepisie rangi ustawowej, a brak takiej legitymacji prowadzi do naruszenia art. 7 i 94 Konstytucji RP. W kwestionowanym postanowieniu w sposób pośredni, poprzez umożliwienie zebraniu wiejskiemu uchwalania wielkości wkładu mieszkańców, na rzecz wiejskich przedsięwzięć gospodarczych, Rada Gminy scedowała swoje uprawnienie w zakresie nakładania obowiązków na mieszkańców sołectwa. W ocenie organu nadzoru, brak podstawy prawnej do takiego działania, bowiem żaden przepis nie przewiduje uprawnienia zebrania wiejskiego do nakładania tego rodzaju obowiązku na mieszkańców sołectwa.

W § 14 ust. 1 pkt 4 Statutu Rada postanowiła, iż do zadań sołtysa należy, gospodarowanie majątkiem gminnym, położonym na terenie sołectwa. Powyższe postanowienie pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym – art. 30 ust. 2 pkt 3.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym, zatem to do wójta należy gospodarowanie również mieniem położonym na terenie sołectwa i to on podejmuje działania prawne z tym związane.

W ocenie organu nadzoru, również treść § 14 ust.1 pkt 5 Statutu, stanowiąca, że do zadań sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz uchybia postanowieniom art. 5 ustawy samorządowej. Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, w związku z tym kompetencje do jej reprezentacji ma wyłącznie gmina jako jednostka samodzielna, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, nie zaś jej jednostka pomocnicza. Sprzeczne z ww. artykułem jest zatem wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa zamiast właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09).

Ponadto należy wskazać, iż z ustawy o samorządzie gminnym - art. 31 – wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publicznej i cywilnoprawnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Dlatego też ww. regulacja, przewidująca, że do zadań Sołtysa należy reprezentowanie Sołectwa na zewnątrz, jest niezgodna również z art. 31 ustawy.

W § 14 ust. 2 Statutu, Rada zawarła postanowienie, którego celem jest ustalenie kompetencji sołtysa oraz procedury w przypadku, kiedy osoba pełniąca tą funkcję doznaje przeszkód w możliwości jej sprawowania.

Wskazać należy, iż ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie określa dwa organy sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy, tj. zebranie wiejskie, jako organ uchwałodawczy i sołtysa, jako organ wykonawczy. Ustawa nie przewiduje natomiast funkcji zastępcy sołtysa. Sołtysowi przysługuje szereg uprawnień i obowiązków, w związku z czym korzysta on z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom

publicznym. W przypadku powierzenia wykonywania obowiązków sołtysa innej osobie, nie można przyjąć, iż przechodzić będzie na nią szczególny status prawny przewidziany dla sołtysa, bowiem ustawa nie przewiduje skutku tego rodzaju. Rozciąganie natomiast szczególnej ochrony prawnej na inne osoby, nie znajduje oparcia w obowiązujących regulacjach prawnych i jest w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne. W konkluzji przyjąć należy, iż skoro ustawa nie przewiduje wprost ustanawiania zastępcy sołtysa, czy też możliwości udzielenia przez niego upoważnienia innym osobom do realizacji ustawowych zadań organu wykonawczego sołectwa, zatem jest to zabieg celowy, co prowadzi do konieczności stwierdzenia nieważności § 14 ust. 2 statutu sołectwa.

W § 16 ust. 4 Statutu, Rada Gminy wprowadziła regulację w świetle, której Wójt gminy może zawiesić w czynnościach sołtysa do czasu rozpatrzenia sprawy przez zebranie wiejskie, jeżeli swoim postępowaniem narusza przepisy prawa, nie wykonuje swoich obowiązków lub dopuścił się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Konstytucji RP – art. 7, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż organ stanowiący gminy obowiązany jest działać na podstawie i w granicach określonych przez ustawy. Żaden powszechnie obowiązujący przepis nie pozwala wójtowi na zawieszenie sołtysa w czynnościach. Ustawodawca art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym założył natomiast, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W ocenie organu nadzoru, skoro przyznano mieszkańcom sołectwa kompetencję do wybrania sołtysa są oni również właściwi do jego odwołania. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że w uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyboru organów jednostki pomocniczej nie mieści kompetencja do ograniczenia praw wyborczych mieszkańców sołectwa.

W § 24 ust. 1 Statutu. Rada określiła sytuacje, w których zebranie wiejskie może w głosowaniu tajnym odwołać sołtysa i radę sołecką w całości lub poszczególnych jej członków. W ramach przedmiotowej regulacji, w pkt 3 wprowadzona została możliwość odwołania sołtysa i rady sołeckiej oraz poszczególnych jej członków w przypadku, gdy dopuszczają się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada, ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji uznać należy, iż kwestionowane postanowienie - § 24 ust. 1 pkt 3, zawierające pojęcie - „, czynu dyskwalifikującego”, jest pojęciem nieostrym znaczeniowo, co powoduje zbyt duży luz interpretacyjny, który jest niedopuszczalny w przypadku konsekwencji wynikających w przedmiotowego przepisu, w postaci możliwości odwołania.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki