



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 19 stycznia 2017 r.

Poz. 358

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.10.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016 r. poz. 446 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXV/174/16 Rady Gminy Dywity z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie podziału Sołectwa Kieźliny na Sołectwo Kieźliny i Sołectwo Wadąg oraz nadania Statutu dla Sołectwa Kieźliny i Sołectwa Wadąg.**

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 21 grudnia 2016 roku, powołując jako podstawę art. 5 ust. 2 i 3 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz § 7 Statutu Gminy Dywity uchwalonego uchwałą Rady Gminy Dywity Nr XXVIII/185/05 z dnia 21 lipca 2005 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Dywity (Dz. U. Woj. Warm. Maz. z 2005 r., Nr 162 poz. 1834), Rada Gminy Dywity, dokonała podziału Sołectwa Kieźliny na dwa sołectwa: Kieźliny i Wadąg oraz uchwaliła Statut Sołectwa Wadąg, w brzmieniu ustalonym w załączniku nr 1 do uchwały i Statut Sołectwa Kieźliny, w brzmieniu ustalonym w załączniku nr 2 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uchwała ta, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W § 16 ust. 4 załączników nr 1-2 do uchwały Rada Gminy postanowiła, iż „Rada Sołecka składa się z 3-7 osób” a w § 7 ust. 1 pkt 2 postanowiła, iż „Do kompetencji zebrania wiejskiego należy: ustalenie liczebności rady sołeckiej”.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ustawą, który stanowi, że 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 (art. 35 ust. 2). Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Ustawa o samorządzie gminnym, pozostawiając radzie gminy z jednej strony dużą swobodę legislacyjną w zakresie unormowań statutowych, na co wskazuje użycie zwrotu "w szczególności" odnośnie katalogu elementów niezbędnych w statucie, z drugiej strony przedstawia ramowo najistotniejsze elementy, które powinien uwzględniać każdy statut jednostki pomocniczej gminy. Jednym z takich elementów jest, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy, ustalenie organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej. Wskazanie w § 16 ust. 4 załączników nr 1-2 do uchwały, iż rada sołecka składa się z 3-7 członków oraz, że ustalenie liczebności rady sołeckiej należy do kompetencji zebrania wiejskiego (§ 7 ust. 1 pkt 2 statutów), nie wypełnia tej

delegacji. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do delegowania uprawnienia do ustalenia liczby osób wchodzących w skład rady sołeckiej na rzecz innego podmiotu, zatem ustalenie ostatecznej ilości osób wchodzących w skład rady sołeckiej powinno mieć miejsce bezpośrednio w statucie sołectwa.

Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia. Stanowi to rażące naruszenie prawa i przekłada się na ważność całej uchwały – wyrok WSA w Opolu z dnia 18.02.2008 r., sygn. akt: II SA/Op 305/07 lex nr 357471, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2.10.2012 r., sygn. akt: II SA/OL 842/12.

Niezależnie od tego należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, niektóre zapisy Statutów jednostek pomocniczych w sposób istotny naruszają prawo.

W ocenie organu nadzoru, niezgodne z obowiązującym prawem są regulacje zawarte w § 5 ust. 3 oraz § 14 ust. 1 pkt 1 statutów. Z postanowień tych wynika, iż do zadań Sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz. Z ustawy o samorządzie gminnym- art. 31 – wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publicznej i cywilnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Dlatego też § 5 ust. 3 statutów przewidujący, iż sołtys reprezentuje sołectwo na zewnątrz oraz § 14 ust. 1 pkt 1 statutów przewidujący, iż do kompetencji i obowiązków sołtysa należy reprezentowanie sołectwa, są niezgodne z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 4 marca 2016 r., sygn. akt: II SA/OL 1416/15. Sprzeczne z prawem, tj. art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, są również zapisy § 14 ust. 1 pkt 10 statutów, nakładające na sołtysa obowiązek udziału w sesjach Rady Gminy. Zgodnie z ww. przepisem przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu, co oznacza, że ustawodawca ani nie obciążył sołtysa takim obowiązkiem, ani nie stworzył radzie gminy podstawy prawnej do przekształcania ustawowego uprawnienia sołtysa w obowiązek, który miałby wynikać z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wskazać ponadto należy, iż zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP wstęp na posiedzenia rady gminy ma każdy zainteresowany. Dlatego też przepisy statutów wskazujące wyłącznie na możliwość udziału w pracach rady gminy przez sołtysa w formie wstępu na sesje rady gminy wydają się zbędne. Możliwość udziału sołtysa w pracach rady gminy nie może zostać uregulowana w statucie jednostki pomocniczej jako jego obowiązek (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt: III SA/Wr 857/09).

Nieprawidłowym jest również wskazanie w § 14 ust. 1 pkt 7 statutów, iż do kompetencji i obowiązków sołtysa należy wykonywanie innych zadań na podstawie odrębnych przepisów, między innymi z zakresu obronności, ochrony przeciwpożarowej, inkasa niektórych podatków i opłat, zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków. Uprawnienia organu stanowiącego gminy do zarządzenia poboru wymienionych podatków od osób fizycznych w drodze inkasa, do wyznaczenia inkasentów oraz do określenia wynagrodzenia za inkaso wynikają z postanowień art. 6 ust. 12 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6b ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym oraz art. 6 ust. 8 ustawy z 30 października 2002 r o podatku leśnym. Powyższe przepisy stanowią podstawę dla organu stanowiącego do uregulowań w zakresie inkasa podatków od osób fizycznych. Rada gminy może wyznaczyć na inkasentów sołtysów, ale nie można nakładać na nich obowiązku poboru inkasa w statucie sołectwa. Nie budzi wątpliwości istnienie, po stronie rady gminy, uprawnienia do określenia inkasentów dokonujących poboru podatków, a także do ustalenia ich wynagrodzenia, natomiast rada nie posiada uprawnienia do nałożenia na sołtysów wyznaczonych obowiązków i regulowania ich w statucie sołectwa. Zatem nakładanie na sołtysów jakichkolwiek obowiązków związanych z poborem podatków w drodze statutu sołectwa, wykracza poza upoważnienie art. 35 ustawy o samorządzie gminnym (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 1526/06). Nie jest również prawnie dopuszczalne nałożenie na sołtysa, w statucie sołectwa, jakichkolwiek zadań z zakresu obronności, ochrony przeciwpożarowej, zapobiegania klęskom żywiołowym oraz usuwania ich skutków, co uczyniła Rada Gminy Dywity w kwestionowanym przepisie.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z kolei w ustępie 2 tej regulacji ustawodawca postanowił, że jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy. Stanowiąc w zakresie zadań własnych gminy mocą art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wskazał, że zadania te obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Zasady działania organów władzy publicznej w razie klęski żywiołowej, określa ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 333 ze zm). Jak stanowi art. 8 ww. ustawy, 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 wewnętrznych 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. Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy, w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia oraz w zakresie działań, o których mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.

Konkludując, rada gminy nie posiada kompetencji do nakładania na sołtysa, mocą postanowień statutu sołectwa, zadań z zakresu obronności, ochrony pożarowej, zapobiegania klęskom żywiołowym oraz usuwania ich skutków. Organy upoważnione do wykonywania takich zadań wyznacza ustawa o stanie klęski żywiołowej, regulując kompleksowo ich kompetencje i wyznaczając podmioty za pomocą których organy te wykonują swoje obowiązki. W szczególności podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z cytowanym art. 9 ust. 1 omawianej ustawy wójt może wydawać wiążące polecenia organom jednostek pomocniczych, a więc także sołtysom - organom wykonawczym tych jednostek. Jednakże decyzja o powierzeniu sołtysom zadań związanych z działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej należy do wójta, a w żadnym razie nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez radę gminy.

Nadto, działalność jednostek pomocniczych prowadzona jest z powołaniem się na osobowość prawną gminy. Zatem samodzielnie – w imieniu własnym i we własnym interesie – jednostki pomocnicze nie mogą skutecznie inicjować wszczęcia postępowania administracyjnego i nie mogą uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony tego postępowania. Sołectwa są wyłącznie elementami składowymi gmin, nieznajdującymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, niemogącymi podejmować w stosunku do osób trzecich działań prawnych.

Z tych też względów w ocenie organu nadzoru nie znajdują uzasadnienia zapisy § 14 ust. 1 pkt 6 statutów sołectw przyznające sołtysowi kompetencje do podejmowania interwencji (...) w zakresie opieki społecznej. Z tych też względów w ocenie organu nadzoru nie znajduje uzasadnienia zapis § 7 ust. 1 pkt 8 statutów Sołectw.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od jego doręczenia.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki