

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.76.2015.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2 w części: „w szczególności”, § 10 w części: „w szczególności” i § 10 pkt 1 w części: „i reprezentowanie Sołectwa na zewnątrz” załącznika Nr 2 do uchwały Nr VI/55/15 Rady Miejskiej w Knyszynie z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie połączenia sołectwa kolonia-Lewonie z sołectwem Czechowizna w jedno sołectwo Czechowizna oraz nadania statutu sołectwu Czechowizna.

UZASADNIENIE

W dniu 21 maja 2015 r. Rada Miejska w Knyszynie podjęła uchwałę Nr VI/55/15 w sprawie połączenia sołectwa kolonia-Lewonie z sołectwem Czechowizna w jedno sołectwo Czechowizna oraz nadania statutu sołectwu Czechowizna, która 29 maja 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały podjętych zostało z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 15 czerwca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Stosownie do treści art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) Rada Miejska w Knyszynie, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, nadała statut sołectwu Czechowizna.

W toku badania legalności ww. aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Miejską uregulowania naruszają ww. przepis prawa, wskutek wadliwej prawnie realizacji przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia ustawowego.

Rada Miejska w Knyszynie określając zadania sołectwa w § 4 ust. 2 badanego statutu posłużyła się zwrotem "w szczególności", tworząc tym samym otwarty katalog tychże zadań. Należy zauważyć, iż konstrukcja art. 35 ust. 3 o samorządzie gminnym daje Radzie możliwość wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej gminy także innych, niewymienionych elementów niemniej jednak decydując się na określenie powyższych zadań sołectwa Rada zobowiązana jest do wskazania tych kompetencji w sposób wyczerpujący. Zamieszczenie w statucie przedmiotowego zapisu, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można jednak uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań jednostki pomocniczej.

Przedstawione stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku z 5 czerwca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, sygn. akt III SA/Wr 111/12 stwierdził, iż: „Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołectkiej (...) powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy”.

Podobnie w § 10 kwestionowanego załącznika do uchwały Rada Miejska określając jakie zadania należą do właściwości sołtysa użyła zwrotu „w szczególności”. Uprawnienie Rady do definiowania zadań sołtysa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Organ stanowiący gminy podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązany jest do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej, a tym samym władny do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do sołtysa. W opinii organu nadzoru zadania sołtysa, czyli organu

jednostki pomocniczej powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań tego organu stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tychże zadań. Ponadto, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadinterpretacji. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje.

Podsumowując, użycie w przytoczonych powyżej regulacjach Statutu sołectwa Czechowizna zwrotu "w szczególności" powoduje, że zadania Sołectwa i Sołtysa określone zostały w formie wyliczenia otwartego. Zatem, rada gminy kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zadania organów jednostki pomocniczej oraz zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione. Organ stanowiący gminy podejmując uchwałę w przedmiotowym zakresie jest zobowiązany do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej.

Analiza legalności zapisu § 10 pkt 1 załącznika Nr 2 do uchwały wykazała, iż przyjęcie przez Radę Miejską w Knyszynie zadania Sołtysa w zakresie reprezentowania sołectwa na zewnątrz jest w świetle przepisów ww. ustawy prawnie niedopuszczalne.

Wyjaśniając, gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, 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. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi zgodnie z art. 11a ustawy ustrojowej są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy niniejszej ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ww. ustawy). Niewątpliwie jest on wyłącznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej poprzez składanie oświadczeń woli oraz reprezentację gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej i podmiotami niezaliczonymi do administracji publicznej. Ponadto, wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych

(np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i jest właściwy do składania oświadczeń woli w zakresie zawierania i rozwiązywania umów dotyczących przykładowo zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego.

Podkreślić należy, że sołectwo, jako jednostka pomocnicza gminy nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek. Sołectwa są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, dlatego z powyższych względów brak jest możliwości prawnych powierzenia przez Radę reprezentacji na zewnątrz Sołectwa – sołtysowi.

W kontekście powyższego, zasadnym jest przytoczenie stanowiska zajmowanego przez składy orzekające sądów administracyjnych, zgodnie z którym „jednostki pomocnicze nie mogą występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny, ich organy nie są umocowane i nie mogą być upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 1248/91). Przyjęte stanowisko organu nadzoru potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09 orzekając, iż „sprzeczne z art. 5 u.s.g. byłoby (...) wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa zamiast właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego”.

Reasumując, szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w uchwalaniu statutu jednostki pomocniczej. Granice swobody prawodawczej rady gminy ograniczone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Tym samym, kwestionowana uchwała we wskazanej wyżej części nie może pozostać w zbiorze zgodnych z prawem aktów, albowiem jej postanowienia naruszają obowiązujące normy ustawowe. Istotność przedstawionych naruszeń prawa implikuje, iż przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze jest w pełni uzasadnione

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały

lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Knyszynie

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli