

Olsztyn, dnia 27 lipca 2017 r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKA

URZĄD GMINY W KOZŁOWIE  
SEKRETARIAT  
WPLYNEŁO:

PN.4131/2017

2017 -07- 31

Nr dz ..... 5388 .....  
Liczba zał .....  
Podpis ..... Makowski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016 r., poz. 446, z późn. zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXXVII/277/2017 Rady Gminy Kozłowo z dnia 22 czerwca 2017r. w sprawie nadania statutu sołectwu Niedanowo, w części:

- § 5 ust. 3,
- § 8 ust. 2 w zakresie sformułowania: „posiadający czynne prawo wyborcze”,
- § 9 ust. 1 lit c w zakresie sformułowania „uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim”,
- § 9 ust. 2 w zakresie sformułowania „posiadających prawo wyborcze”,
- § 10 ust. 3 w zakresie sformułowania „uprawnionych”,
- § 13 pkt 1,
- § 14 ust. 1 od spójnika „i” do końca zdania,
- § 20 ust. 1 w zakresie słowa „Wiejskie”
- § 20 ust. 3,
- § 21 ust. 1 w zakresie słowa „Wiejskie”
- § 21 ust. 2 pkt 1 w zakresie słowa „Wiejskie”
- § 21 ust. 2 lit a w zakresie słowa „Wiejskie”
- § 29 ust. 2 w zakresie słowa „Wiejskie”
- § 35 w zakresie sformułowania „ustawa o samorządzie gminnym”

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Kozłowo, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 oraz art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadała statut sołectwu Niedanowo, zwany dalej statutem.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2017r.

W § 5 ust. 3 statutu, Rada Gminy Kozłowo postanowiła, iż sołectwo posiada zdolność sądową w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy i niniejszego statutu. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie ma kompetencji do rozstrzygania w statucie jednostki pomocniczej kwestii zdolności sądowej tej jednostki. Na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, brak jest normy prawnej przyznającej sołectwom atrybuty związane z możliwością występowania w procesie sądowym jako strona. W ocenie organu nadzoru, przyznanie jednostce pomocniczej

gminy zdolności sądowej nie może być wynikiem działań związanych z dokonywaniem wykładni, interpretacji przepisu prawnego, a musi wynikać bezpośrednio z dyspozycji normy prawnej. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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 lub też w imieniu i na rachunek podmiotów trzecich. Umocowania do reprezentacji, jak zawieranie umów oraz występowania przed sądami i organami, mogą wynikać wyłącznie z przepisów ustawowych, ewentualnie z udzielonego przez właściwy organ upoważnienia (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2013r. sygn. akt II SA/OI 1364/12).

W § 8 ust. 2 statutu Rada Gminy ustaliła, że prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim posiadają wszyscy mieszkańcy sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze.

Postanowieniem tym, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, Rada przekroczyła kompetencje zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ograniczenie wynikające z art. 36 ust. 2 ww. ustawy (stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania) dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można na tej podstawie ograniczać uprawnień stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Zawężenie przez Radę Gminy kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania ze względu na posiadanie praw wyborczych 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.

Powyższe należy również odnieść do postanowień § 9 ust. 1 lit. c, § 9 ust. 2, § 10 ust. 3, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W § 13 pkt 1 Statutu Rada wskazała, iż do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej.

Takim postanowieniem uchwały, Rada przyznała zebraniu wiejskiemu uprawnienie do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Regulacja statutu w tym zakresie narusza przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z przepisu tego wynika, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w

sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter organu jakim jest zebranie wiejskie nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 września 2009 r. sygn. akt II SA/Op 225/09, prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej wynikające z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w przepisie art. 36 ust. 1 tej ustawy, stanowiącym, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Ponadto zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017r. sygn. akt II SA/Ol 1429/16, odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej winno odbywać się w takim samym trybie jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Powyższe należy odnieść również do postanowień § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2 lit a, § 29 ust. 2 statutu, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W § 20 ust. 3 statutu Rada Gminy postanowiła, iż uprawnionymi do głosowania są stali mieszkańcy Sołectwa posiadające czynne prawo wyborcze do Rady Gminy. Tymczasem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Tym samym zamieszczając ww. postanowienia w statucie, Rada w sposób niedopuszczalny zmodyfikowała przepis ustawowy. Ustawa o samorządzie gminnym określiła bowiem sposób i kluczowe zasady głosowania nad zgłoszonymi kandydaturami oraz krąg uprawnionych do tego głosowania. Radzie gminy pozostawiono zaś do uregulowania zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Miała ona więc rozwinąć ustalone ustawą unormowania, a nie powielać je, czy modyfikować.

W ocenie organu nadzoru niezgodna z obowiązującym prawem jest także regulacja zawarta w § 14 ust. 1 statutu, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Z postanowienia tego wynika, że 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 cywilnoprawnej, jest wójt a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Dlatego też § 14 ust. 1 statutu, przewidujący, że Sołtys reprezentuje Sołectwo na zewnątrz, jest niezgodny z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Tak też orzekł

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 4 marca 2016r. sygn. akt II SA/OI 1416/15.

W § 35 statutu Rada Gminy postanowiła, iż w sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem zastosowanie mają w szczególności ustawa o samorządzie gminnym, Statut Gminy Kozłowo.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepis art. 94 Konstytucji przewiduje zaś, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji określają jednoznacznie hierarchię aktów prawnych, zgodnie z którą ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ponadto Konstytucja zamknięty katalog źródeł prawa buduje w myśl reguły hierarchiczności, co oznacza, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi posiadać źródło w aktach wyższego rzędu. Ponadto przepisy aktów niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zawartych w aktach wyższego rzędu. Zgodnie z zasadami interpretacji w razie stwierdzenia sprzeczności przepisy prawa aktów wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Wobec czego postanowień § 35 statutu, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa, bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (vide wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07, oraz z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Mając na względzie przytoczone okoliczności, orzeczono jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko - Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Kozłowo,
2. Wójt Gminy Kozłowo.



wz. WOJEWODY  
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO  
*Sadowski*  
Sławomir Sadowski  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski