



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 2 we fragmencie „lub statut”, § 11 ust. 2, § 17, § 19 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”, § 19 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „organów gminy”, § 19 ust. 2 pkt 6, § 19 ust. 2 pkt 9, § 19 ust. 2 pkt 11 we fragmencie „sesjach rady gminy i”, § 20 ust. 5 we fragmencie „w szczególności”, § 20 ust. 5 pkt 4, § 21 ust. 2 we fragmencie „itp.”, § 21 ust. 6, § 23 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” uchwały Rady Gminy Ruja Nr VII/50/2011 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Tyniec Legnicki.

### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 28 czerwca 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Rada Gminy Ruja podjęła uchwałę Nr VII/50/2011 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Tyniec Legnicki.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 lipca 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 6 ust. 2 we fragmencie „lub statut” - z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 i art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) § 11 ust. 2 - z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- 3) § 17 - z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP,
- 4) § 19 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” - z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP,
- 5) § 19 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „organów gminy” - z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.
- 6) § 19 ust. 2 pkt 6, z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.), art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.), art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o Powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 241 poz. 2416 ze zm.),
- 7) § 19 ust. 2 pkt 9 - z istotnym naruszeniem art. 37a ustawy o samorządzie gminnym,
- 8) § 19 ust. 2 pkt 11 we fragmencie „sesjach rady gminy i” - z istotnym naruszeniem art. 37a ustawy o samorządzie gminnym,
- 9) § 20 ust. 5 we fragmencie „w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP,
- 10) § 20 ust. 5 pkt 4 - z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 5, art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 11) § 21 ust. 2 we fragmencie „itp.” - z istotnym naruszeniem art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym
- 12) § 21 ust. 6 - z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 oraz art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

13)§ 23 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” - z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Organ nadzoru na podstawie przedłożonego przez Radę Gminy Ruja Protokołu z Zebrania Wiejskiego w Sprawie Konsultacji z Mieszkańcami Sołectwa Tyniec Legnicki w Sprawie Nadania Statutu dla Sołectwa Tyniec Legnicki, które odbyło się dnia 24 czerwca 2011 r. w budynku biblioteki w Tyńcu Legnickim stwierdził, iż został spełniony ustawowo określony wymóg z art. 35 ust. 1 ustawy, zobowiązujący do poprzedzenia przyjęcia statutu przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami.

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienie do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. 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), gdzie Trybunał wskazał, że "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Tymczasem prowadząc postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie poszczególnych regulacji przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

W § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „Uchwały zebrania wiejskiego zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, chyba, że ustawa lub statut stanowi inaczej”. Zebranie wiejskie niewątpliwie stanowi swoisty organ uchwałodawczy sołectwa. Formuła ta różni się od wyrażenia użytego w art. 15 ustawy w odniesieniu do rady gminy, którą określono jako organ "stanowiący i kontrolny". Zebranie wiejskie, w porównaniu z radą gminy, ma ograniczone kompetencje. Podejmuje uchwały ("stanowi"), nie ma natomiast uprawnień kontrolnych. Teza ta jest spójna z przepisem art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność jednostek pomocniczych gminy kontroluje rada gminy. Przyznanie zebraniu wiejskiemu kompetencji stanowiących uznano za wprowadzenie przez ustawodawcę polskiego instytucji demokracji bezpośredniej (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak: Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym, s. 38). Tym samym ustawodawca dopuścił możliwość swobodnego wypowiedzenia się i podjęcia określonego rozstrzygnięcia przez mieszkańców sołectwa w sprawach dotyczących ich najbliższej, lokalnej wspólnoty (sołectwa).

Ustawodawca stanowiąc poszczególne regulacje dotyczące funkcjonowania sołectwa wskazuje wprost, jakie uchwały zebrania wiejskiego podejmowane są w głosowaniu tajnym. Zastrzeżenie ustawodawcy w tym zakresie dotyczy wyłącznie wyboru sołtysa i rady sołectkiej, o czym stanowi art. 36 ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru jest to niewątpliwie przepis szczególny, który stanowi wyjątek od zasady jawności głosowania zebrania wiejskiego.

Powyższe oznacza, że Rada stanowiąc statut sołectwa nie jest władna do zawierania w jego treści zapisu upoważniającego do określania w treści statutu wyjątków od zasady jawności głosowania. Jest to wyłączna kompetencja ustawodawcy.

Zdaniem organu nadzoru sposób głosowania na zebraniu wiejskim nie jest czysto technicznym sposobem podejmowania uchwał, lecz ma doniosłe znaczenie dla zapewnienia jawności rozstrzygnięć tego organu. Zasada

jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko, jako jawność obrad zebrania wiejskiego, lecz szeroko, tj. również jako jawność głosowania przez to zebranie.

Wprawdzie w przedmiotowym Statucie Rada nie określiła innych niż przewidziane przez ustawodawcę przypadków głosowania tajnego przez zebranie wiejskie, nie zmienia to jednak faktu, że samo zawarcie w treści § 6 ust. 2 fragmentu "lub statut," a zatem wskazanie w treści statutu, że może on określać wyjątki od zasady jawności głosowania, narusza zawarte w art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie Rady Gminy do ustalenia organizacji organów jednostki pomocniczej. Co więcej, pozostawienie w treści § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały fragmentu "lub statut" wskazuje na dopuszczalność określenia w treści statutu innych jeszcze przypadków, kiedy to zebranie wiejskie może głosować w sposób tajny. Zdaniem organu nadzoru przyznanie tak szerokiej swobody co do sposobu głosowania na zebraniu wiejskim, w bliżej nieokreślonych uregulowaniach statutowych, prowadzi również do naruszenia zasady jawności życia publicznego, wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, określonej w art. 2 Konstytucji RP.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 we fragmencie "lub statut" przedmiotowej uchwały.

W § 11 ust. 2 rozdziału 4 uchwały dotyczącego trybu wyboru i odwołania sołtysa oraz rady sołeckiej, zostały określone kryteria dla czynnego prawa wyborczego. W myśl tego zapisu „uprawnionym do głosowania (posiadającym czynne prawo wyborcze) jest każdy mieszkaniec stale zamieszkały w sołectwie, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i posiada prawo wybierania do rady gminy”.

Tymczasem kwestia ta została uregulowana mocą 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. Uprawnionymi do głosowania są zatem te osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.).

Powyższe oznacza, że skoro ustawodawca uregulował kwestię dotyczącą podmiotów uprawnionych do głosowania (stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania) nad wyborem sołtysa i rady sołeckiej Rada nie jest władna do ponownego stanowienia w tym zakresie, a tym bardziej do modyfikacji regulacji ustawowych, co nastąpiło mocą § 11 ust. 2 przedmiotowej uchwały. Działanie Rady w tym zakresie, zdaniem organu nadzoru, narusza również art. 7 Konstytucji RP, zobowiązujący organ stanowiący gminy do działania na podstawie i w granicach prawa. Nie można bowiem uznać za takie odmiennego od przewidzianego przez ustawodawcę uregulowania kwestii dotyczących wyborów sołtysa i rady sołeckiej.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest orzeczenie o nieważności § 11 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada w § 17 określiła przypadki, kiedy to następuje wygaśnięcie mandatu sołtysa (ust. 1). W ustępie 2 paragrafu 17 Rada wskazała, że wygaśnięcie mandatu w przypadkach określonych w ust. 1 stwierdza wójt w drodze zarządzenia, z kolei w ust. 3 postanowiła, że w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 3 przed podjęciem zarządzenia o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić sołtysowi złożenie wyjaśnień. Zarządzenie takie musi być niezwłocznie dostarczone zainteresowanemu (ust. 4).

Tymczasem mocą art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił, że sołtys jest wybierany w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Ustawodawca stanowiąc powyższą regulację nie określił przy tym żadnych przesłanek uzasadniających odwołanie sołtysa, czy też, jak wskazała Rada, wygaśnięcie jego mandatu, z pominięciem trybu wskazanego art. 36 ust. 2 tej ustawy.

Sołtys, jak postanowił ustawodawca, jest przedstawicielem mieszkańców sołectwa wybieranym przez nich w ściśle określonym trybie. Zdaniem organu nadzoru brak jest zatem podstaw do stanowienia regulacji dopuszczających możliwość pozbawienia sołtysa pełnienia tej funkcji z przyczyn określonych przez Radę w trybie innym, niż przewidziany do jego powołania. Skoro ustawodawca postanowił, że wybór sołtysa następuje w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, to również jego odwołanie czyli pobawienie go tej funkcji musi nastąpić z zachowaniem tego trybu. Co więcej, powodem odwołania sołtysa może być każda przyczyna.

Jednakże o tym, czy zostanie on odwołany z tej właśnie przyczyny, ostatecznie zadecydują mieszkańcy sołectwa uprawnieni do dokonania jego wyboru i jego odwołania.

Zdaniem organu nadzoru brak jest zatem podstaw prawnych do stanowienia przez Radę o dopuszczalności stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sołtysa przez organ wykonawczy gminy w sytuacji, gdy wyłączne uprawnienie do powołania i odwołania sołtysa ustawodawca powierzył mieszkańcom sołectwa.

Działanie takie nie może być również uznane za następujące na podstawie i w granicach prawa, do czego Rada była zobowiązana na mocy art. 7 Konstytucji RP.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 17 przedmiotowej uchwały.

W § 19 ust. 2 Rada Gminy określając jakie zadania należą do właściwości sołtysa użyła zwrotu „w szczególności”. Zwrotu tego użyła również w § 20 ust. 5 określając zadania rady sołeckiej oraz w § 23 ust. 2 określając środki nadzoru nad działalnością sołectwa.

Uprawnienie Rady do definiowania zadań zarówno sołtysa jak i rady sołeckiej 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.

Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do rady sołeckiej oraz organu sołectwa jakim jest sołtys. W opinii organu nadzoru zarówno zadania sołtysa jak i zadania rady sołeckiej powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań tych podmiotów stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa i rady sołeckiej o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. 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. Podkreślenia wymaga przy tym, że Rada sołecka nie jest organem sołectwa, ale jako podmiot wspomagający sołtysa, co wynika wprost z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, może wykonywać tylko te zadania, które mieszczą się w zakresie kompetencji sołtysa. Te z kolei, zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, powinny być określone w statucie w sposób precyzyjny.

W ocenie organu nadzoru, zamieszczenie w treści przedmiotowego zapisu narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań organów jednostki pomocniczej i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania im innych jeszcze zadań niż przewidziane w statucie.

Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również odnośnie zwrotu „w szczególności” użytego w § 23 ust. 2 uchwały.

Rada podejmując przedmiotową uchwałę na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązana była do określenia zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Oznacza to, że zarówno zakres jak i formy kontroli oraz nadzoru jaki będzie sprawowany nad organami jednostki pomocniczej muszą być uregulowane w sposób precyzyjny. Za taki nie można uznać działania polegającego na dopuszczeniu innych jeszcze nieprzewidzianych w statucie form kontroli i nadzoru, co nastąpiło poprzez zawarcie w treści § 23 ust. 2 zwrotu „w szczególności.”

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest orzeczenie o nieważności § 19 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” oraz § 20 ust. 5 we fragmencie „w szczególności” i § 23 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” przedmiotowej uchwały.

Mocą § 19 ust. 2 pkt 5 Rada Gminy Ruja powierzyła sołtysowi kompetencje: „kierowania realizacją uchwał organów gminy, zebrania wiejskiego i rady sołeckiej w odniesieniu do sołectwa”. Sołtys, jak postanowił ustawodawca, jest organem wykonawczym sołectwa. Do jego zadań należy wykonywanie uchwał zebrania wiejskiego, a także zadań wynikających z uchwał rady gminy (np. inkasowanie podatków i opłat lokalnych) oraz z przepisów prawa.

Z kolei na mocy art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił, że to wójt jest organem władnym do wykonywania uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa. Do

zadań wójta należy również określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2), co można uznać za tożsame ze znaczeniem słów „kierowanie realizacją uchwał” użytych w przedmiotowej uchwale w odniesieniu do sołtysa. Zapis § 10 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „organów gminy” przedmiotowej uchwały stwarza tym samym nowy porządek prawny, wprowadzając, niezgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, dualistyczną kompetencję do wykonywania uchwał rady gminy, oddzielnie dla wójta oraz dla sołtysa na obszarze sołectwa. Należy zwrócić uwagę, że ustawa stanowiąc o kompetencji wójta do wykonywania uchwał rady gminy oraz określania sposobu ich wykonywania, odnosi to prawo do całego terytorium gminy. Jest to kompetencja o charakterze generalnym, nieuzależniona od podziałów gminy na poszczególne jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla). To Wójt w ramach kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy może zdecydować o powierzeniu wykonania określonej uchwały Rady danemu sołtysowi.

Tym samym, skoro wolą ustawodawcy nastąpiło rozdzielenie kompetencji związanych z wykonywaniem uchwał i wyraźne wskazanie przez niego, że uchwały zebrania wiejskiego wykonuje sołtys, a uchwały rady gminy wójt, Rada nie była władna do przyznawania sołtysowi upoważnienia do kierowania realizacją uchwał organów gminy. Działanie podjęte przez Radę we wskazanej regulacji stanowi zatem modyfikację art. 30 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe czyni zasadnym orzeczenie o nieważności § 19 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „organów gminy.”

Na podstawie § 19 ust. 2 pkt 6 Rada Gminy powierzyła sołtysowi kompetencję do: „wykonywania zadań w zakresie obronności i ochrony przeciwpożarowej oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków”.

Oceniając legalność powyższej regulacji należy przypomnieć, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ponadto art. 163 i 164 Konstytucji RP stanowią, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, z kolei gmina jako podstawowa jednostka tego samorządu, wykonuje wszystkie jego zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (domniemanie właściwości gminy w sprawach lokalnych).

Wyrażona w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasada działania gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli z mocy przepisu szczególnego o randze ustawy spraw tych nie przekazano do zakresu działania innego podmiotu, oznacza, że wykonywanie zadań publicznych o charakterze lokalnym należy do gminy. Organami gminy określonymi w art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, którym została powierzona kompetencja do wykonywania tych zadań, jest rada gminy z funkcją stanowiącą i kontrolną (art. 15 ust. 1) oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy (art. 26 ust.1).

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.

Powyższe oznacza, że do zadań własnych gminy należy wskazane w § 19 ust. 2 pkt 6 wykonywanie zadań w zakresie obronności i ochrony przeciwpożarowej oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków.

W ocenie organu nadzoru określenie zakresu zadań, jakie będzie realizował sołtys nie jest tożsame z ustanowieniem domniemania właściwości sołectwa czy też jego organów do załatwiania spraw publicznych powierzonych do realizacji organom samorządu gminnego. Nie można również utożsamiać działalności jednostek pomocniczych gminy z działalnością samej gminy.

Podkreślenia wymaga, że zasady działania organów władzy publicznej w razie klęski żywiołowej określa ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Jak stanowi art. 8 tejże 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 ustawy o stanie klęski żywiołowej: „1. 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. 2. 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.”.

Ponadto należy zauważyć, że ustawa ta w określonych sytuacjach wprowadza także możliwość ustanowienia przez odpowiednie organy pełnomocników kierujących działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5 oraz art. 11 ust. 4 ustawy).

Tym samym to ustawa o stanie klęski żywiołowej określa organy odpowiedzialne za działania w zakresie klęsk żywiołowych, regulując jednocześnie kompleksowo ich kompetencje i wskazując podmioty, za pomocą których organy te wykonują swoje zadania.

W szczególności podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z cytowanym art. 9 ust. 12 ustawy o stanie klęski żywiołowej 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. Warto również przytoczyć w tym miejscu treść art. 31b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Sama więc ustawa odsyła w tym zakresie do innych regulacji prawnych zawartych w aktach normatywnych wyższego rzędu.

W związku z wystąpieniem innych miejscowych zagrożeń, zastosowanie znajdują także przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12 poz. 68 ze zm.). W oparciu o art. 20 ust. 1 i 2 wspomnianej ustawy, akcję ratowniczą organizuje i kieruje nią Państwowa Straż Pożarna, a podczas wykonywania czynności, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, biorące udział w akcjach ratowniczych, obowiązane są przestrzegać wskazań lub instrukcji osób kierujących tymi służbami. Wobec powyższego sołtys nie jest uprawniony do wykonywania zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej bez upoważnienia przez odpowiednie służby. W zakresie obronności, zastosowanie mają przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241 poz. 2416 ze zm.). Reguluje ona szczegółowo zakres czynności oraz organy odpowiedzialne za ich przebieg. Zgodnie bowiem z art. 2 wspomnianej ustawy „umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach”.

Powyższe potwierdza, że rada gminy stanowiąc statut sołectwa nie posiada kompetencji do powierzenia sołtysowi mocą statutu sołectwa realizacji zadania w zakresie obronności, ochrony przeciwpożarowej, zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków. Organy do tego uprawnione określa m.in. ustawa o stanie klęski żywiołowej i ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. W szczególności podkreślenia wymaga fakt, że powierzenie sołtysom wykonania zadań związanych z przedmiotowymi działaniami zależy wyłącznie od woli wójta, a w żadnym razie nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez radę gminy mocą statutu sołectwa.

Tym samym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 19 ust. 2 pkt 6 przedmiotowej uchwały.

W § 19 ust. 2 pkt 9 uchwały Rada Gminy jako zadanie sołtysa wymieniła „uczestniczenie w sesjach rady gminy”. Z kolei w § 19 ust. 2 pkt 11 Rada postanowiła, że do zadań sołtysa należy występowanie z głosem doradczym na sesjach rady gminy i posiedzeniach organizowanych przez wójta gminy.

Treść wskazanych regulacji § 19 ust. 2 pkt 9 oraz § 19 ust. 2 pkt 11 we fragmencie „na sesjach rady gminy” oznacza, że Rada nałożyła na sołtysów obowiązek uczestniczenia w sesjach rady gminy oraz występowania z głosem doradczym na sesjach rady gminy.

Tymczasem ustawodawca mocą art. 37a ustawy o samorządzie gminnym postanowił, że: przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo

zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Zgodnie zatem z przytoczonym przepisem ustawy o samorządzie gminnym, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy (sołtys) może, ale nie musi uczestniczyć w pracach rady gminy. Ma on bowiem uprawnienie, a nie obowiązek uczestniczenia w pracach rady gminy – w sesjach rady i w pracach jej wewnętrznych organów (Komentarz do art. 37a ustawy o samorządzie gminnym, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny. Komentarz. Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II).

Regulacja ta oznacza, że sołtys jako przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej posiada uprawnienie zarówno do udziału w sesji rady gminy jak i do ewentualnego występowania z głosem doradczym na sesjach rady. Od jego uznania zależy zatem, czy z uprawnień tych skorzysta czy też nie.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, skoro ustawodawca jedynie upoważnił sołtysów do udziału w sesji rady gminy, rada nie jest władna zmieniać lub modyfikować formy tego upoważnienia (przekształcając je w obowiązek).

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie także w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 854/2009 uznał iż: „W ocenie Sądu, przyjęcie przez Radę Gminy obligatoryjności udziału sołtysa w sesjach Rady Miejskiej jest oczywiście sprzeczne z przepisami prawa. W związku z powyższym zarzut podniesiony przez organ nadzoru w pełni zasługuje na uwzględnienie”. Podobnie w wyroku z dnia 4 marca 2010 sygn. akt III SA/Wr 856/2009 Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż: „ustawodawca ani nie obciążył sołtysa takim obowiązkiem, ani nie stworzył radzie gminy podstawy prawnej do przekształcenia ustawowego uprawnienia sołtysa w obowiązek, który miałby wynikać z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego”.

Stanowiąc w zakresie zadań Rady Sołeckiej Rada w § 20 ust. 5 pkt 4 uchwały postanowiła, że do zadań tych należy organizowanie wykonania uchwał zebrania wiejskiego oraz kontrola ich realizacji.

Należy zauważyć, że art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *expressis verbis* stanowi, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys oraz że działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa zasad podziału kompetencji pomiędzy tymi instytucjami. Wynika natomiast z niej w sposób jednoznaczny rozdzielenie dwóch rodzajów kompetencji, mianowicie wykonawczej, przyznanej sołtysowi i wspomagającej działalność sołtysa, przy czym ustawa nie określa bliżej na czym owo "wspomaganie sołtysa" ma polegać.

Zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze wyrażano wielokrotnie pogląd, że skoro zarówno funkcje uchwałodawcze, jak i wykonawcze ustawodawca powierza innym organom (zebranie wiejskie, sołtys) oraz stwierdza, że rada "wspomaga" sołtysa, to należy przyjąć, że rada nie ma samoistnych kompetencji. Jest organem doradczym i opiniodawczym sołtysa. Ustawa nie przewiduje przecież tworzenia i funkcjonowania innych organów sołectwa poza organem uchwałodawczym (zebranie wiejskie) i wykonawczym (sołtys). Z tego też względu regulacja zawarta w statucie określająca, że rada sołecka jest organem organizującym wykonanie uchwał zebrania wiejskiego oraz kontrolującym ich realizację nie jest prawidłowa i pozostaje w oczywistej sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru podmiotem odpowiedzialnym za organizację wykonania uchwał zebrania wiejskiego jest sołtys jako organ wykonawczy w sołectwie. To, czy wykonując uchwałę zebrania wiejskiego powierzy on radzie sołeckiej wykonanie określonych czynności wspomagających go w podejmowanych działaniach i jakie będą to czynności, nie należy do rozstrzygnięcia rady gminy.

Zdaniem organu nadzoru brak jest również podstaw do przyznania radzie sołeckiej uprawnień kontrolnych w zakresie realizacji uchwał zebrania wiejskiego. Wprawdzie rada sołecka nie jest organem sołectwa, jednakże wspomaga sołtysa i w związku z tym jej zadania muszą się mieścić w granicach kompetencji przysługujących sołtysowi oraz muszą zostać jednoznacznie określone w statucie.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym zakres i formę kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej określa statut. Nie oznacza to jednak, że Rada władna jest do powierzenia organowi wspomagającemu wykonywania czynności związanych z nadzorem nad działalnością sołectwa.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zamieszczając w przedmiotowym statucie regulację § 20 ust. 5 pkt 4 Rada naruszyła w sposób istotny nie tylko regulację art. 36 ust. 1 ale również art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnione jest zatem stwierdzenie nieważności § 20 ust. 5 pkt 4 przedmiotowej uchwały.

W rozdziale 6 uchwały poświęconym zarządzaniu mieniem komunalnym i gospodarce finansowej sołectwa, w **§ 21 ust. 2** Rada postanowiła, że:

„Sołectwo zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła, a w szczególności zarządza stanowiącymi mienie gminne nieruchomościami przeznaczonymi na prowadzenie działalności w zakresie kultury, sportu, obsługi zebrań wiejskich itp., które Wójt Gminy może przekazać w drodze zarządzenia”.

W myśl art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala zatem również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Oznacza to, że uprawnienia przysługujące jednostce pomocniczej względem mienia komunalnego jednostka ta wykonuje w zakresie określonym w statucie. Określając sposób zarządzania mieniem i korzystania z mienia powierzonego sołectwu Rada zobowiązana jest do precyzyjnego określenia czynności podejmowanych w tym zakresie przez sołectwo. Zamieszczenie w treści regulacji stanowiącej w tym zakresie zwrotu „itp.” powoduje pozostawienie wykonawcy uchwały możliwości swobodnego rozporządzania tym mieniem.

Tymczasem uprawnienia przysługujące jednostce pomocniczej względem mienia komunalnego powinny być wymienione w statucie w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości. Należy zauważyć, że określenie „i tym podobne” jest pojęciem niedookreślonym i nieskonkretyzowanym, które stwarza różne możliwości jego rozumienia, a tym samym stosowania.

W **§ 21 ust. 6** uchwały Rada postanowiła, że „Rada Gminy jest zobowiązana sfinansować zaakceptowane przez siebie inwestycje sołectwa, a w szczególności te, które przynoszą korzyści również innym sołectwom gminy”.

Rozpatrując powyższy zapis uchwały należy przypomnieć, że podstawą gminnej gospodarki finansowej jest budżet gminy, uchwalany przez radę gminy w formie uchwały budżetowej. Uchwalenie budżetu należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy). Ponadto jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla i inne) nie tworzą własnych budżetów. Prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy, które to uprawnienia w tym zakresie ustalają odpowiednio statut gminy (art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) oraz uchwała budżetowa (art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych), z tym że zamieszczanie odnośnych postanowień w uchwale budżetowej nie jest obligatoryjne.

Prawidłowy sposób planowania i dokonywania wydatków jednostek pomocniczych gminy polega na wyodrębnieniu wydatków dla sołectw w budżecie i finansowaniu ich z konta podstawowego gminy (uchw. RIO w Bydgoszczy z 2 III 1994 r., V/22/94). Rada gminy, przeznaczając środki finansowe na rzecz konkretnego sołectwa, powinna ująć odpowiednie kwoty w wydatkach budżetu gminy zgodnie z ich przeznaczeniem, we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej, odpowiadających faktycznemu rodzajowi planowanego zadania budżetowego (lub grupie zadań budżetowych), tj. w rozdziale i paragrafie (uchw. RIO w Krakowie z 18 VIII 1993 r., XII/38/93). Podobny pogląd wyrażono w uchw. RIO w Bydgoszczy z 9 III 1994 r., VI/30/94, uchw. RIO w Białymstoku z 25 III 1994 r., 15/94 oraz w uchw. RIO w Poznaniu z 29 III 1995 r., 440/95, w której wyjaśniono nadto, że: W budżecie gminy środki wyodrębnione do dyspozycji sołectw należy planować w dziale 9718 § 81, jako rezerwę celową, a po podjęciu uchwał przez zebrania wiejskie rada gminy powinna dokonać ich przeniesienia do podziałek klasyfikacji budżetowej właściwych ze względu na rodzaj wydatków określonych w uchwałach zebrań wiejskich (A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II.)

W myśl art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Oznacza to, że uprawnienia przysługujące jednostce pomocniczej względem mienia komunalnego jednostka ta wykonuje w zakresie określonym w statucie.

Odnosząc powyższe rozważania do zapisów uchwały wyrażonych w jej § 21 ust. 6 należy stwierdzić, że wszelkie inwestycje, rozumiane jako przeznaczenie środków finansowych na powiększenie lub odtworzenie



zasobów majątkowych, odnoszące się bezpośrednio do Sołectwa Tyniec Legnicki, które Rada Gminy planuje sfinansować powinny zostać ujęte w uchwale budżetowej Gminy Ruja.

Tym samym Rada nie jest władna do przyznawania sobie swoistej dodatkowej kompetencji do finansowania inwestycji sołectwa, które wcześniej zaakceptowała. Takie działania zostaną bowiem podjęte, o ile, jak wcześniej wskazano, wydatki te zostaną przewidziane w budżecie gminy.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, potwierdza, że Rada zamieszczając w statucie zapis § 21 ust. 6 naruszyła w sposób istotny nie tylko normę art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważniającą ją do podjęcia tej uchwały, ale także art. 48 ust. 1 tej ustawy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander Marek Skorupa**