



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 października 2014 r.

Poz. 4361



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.25.12.2014.KW

Wrocław, dnia 9 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdza nieważność

§ 6 we fragmencie „w szczególności”, § 6 pkt 6, § 7 pkt 2 we fragmencie „wybór i”, § 11 ust. 1 we fragmencie „w szczególności”, § 11 ust. 1 pkt 1, § 12 ust. 6 we fragmencie „w szczególności”, § 18 ust. 3 we fragmencie „i nie karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego”, § 19, § 20 ust. 1 we fragmencie „przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu”, § 20 ust. 2 we fragmencie „do Pełnomocnika”, § 20 ust. 9, § 20 ust. 10 we fragmencie „społecznie”, § 21 ust. 9 we fragmencie „przez Pełnomocnika”, § 22, § 23 we fragmencie „przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu”, § 28 ust. 3 pkt 3 uchwały nr LIII/416/14 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Statutu Sołectwa Ostroszowice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2014 r. Rada Gminy Dzierżoniów podjęła uchwałę nr LIII/416/14 w sprawie przyjęcia Statutu Sołectwa Ostroszowice.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 11 września 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej poszczególnych postanowień z istotnym naruszeniem prawa. Organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 6 we fragmencie „w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz.483 ze zm.);
- 2) § 6 pkt 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym;

- 3) § 7 pkt 2 we fragmencie „wybór i”, § 20 ust. 1 we fragmencie „przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu”, § 22 oraz § 23 we fragmencie „przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu” uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- 4) § 11 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) § 12 ust. 6 we fragmencie „w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) § 18 ust. 3 we fragmencie „i nie karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.);
- 8) § 19, § 20 ust. 2 we fragmencie „do Pełnomocnika”, § 21 ust. 9 we fragmencie „przez Pełnomocnika” uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 30 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- 9) § 20 ust. 9 oraz § 20 ust. 10 we fragmencie „społecznie” uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- 10) § 28 ust. 3 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

I.

Rada Gminy Dzierżoniów określając sposób realizacji zadań przez sołectwo, w § 6 uchwały, posłużyła się zwrotem „w szczególności”. Tymczasem zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób realizacji zadań przekazanych sołectwu przez gminę powinien zostać określony w samym statucie jednostki pomocniczej, czyli jest to kompetencja wyłącznie organu stanowiącego w gminie. W ocenie Organu Nadzoru Rada Gminy, przyjmując wskazane wyżej postanowienia uchwały, zrzekła się bez należytej podstawy prawnej swoich kompetencji w sprawie określenia sposobu realizacji zadań przekazanych sołectwu przez gminę. Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. W opinii Organu Nadzoru sposób realizacji zadań przekazanych sołectwu przez gminę powinien być szczegółowo i wyraźnie wymieniony w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” stwarza szerokie pole do interpretacji i pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy sposobów realizacji zadań o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć (por. uzasadnienie dot. § 12 ust. 6 uchwały).

II.

Stanowiąc o sposobach realizacji zadań przez sołectwo, Rada Gminy Dzierżoniów wskazała, że odbywa się ona m.in. poprzez ustalanie zadań dla sołtysa do realizacji między zebraniem wiejskim (§ 6 pkt 6 uchwały). Regulacja § 6 pkt 6 uchwały stoi w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem w statucie sołectwa obowiązkowo znaleźć się muszą postanowienia wyczerpująco wskazujące zadania organów jednostki pomocniczej, w tym sołtysa. Skoro zatem, to rada gminy zobowiązana została do określenia zadań sołtysa, nie może ona delegować tej kompetencji na sołectwo. Organ nadzoru wskazuje, że rada gminy, na zasadzie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, jest jedynie uprawniona do określenia zadań sołtysa, co więcej określenie zadań sołtysa może mieć miejsce wyłącznie w statucie sołectwa i musi zostać dokonane w sposób wyczerpujący.

III.

W § 7 pkt 2 uchwały Rada Gminy Dzierżoniów postanowiła, że „do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie rady sołeckiej”. Następnie w § 13 ust. 1 uchwały postanowiono, że „prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy sołectwa”. Kolejno w § 20 ust. 1 uchwały Rada Gminy Dzierżoniów wprowadziła zapis, zgodnie z którym: „sołtys sołectwa wybierany jest spośród nieograniczonej liczby kandydatów, w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, powszechnym, z zachowaniem zasady równości, przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu” oraz w § 23 zapis, zgodnie z którym: „wyboru członków rady sołeckiej dokonuje się spośród nieograniczonej liczby kandydatów w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu”. Dodatkowo w § 22 znalazła się regulacja uprawniająca pierwsze zebranie wiejskie po wyborach sołtysa do wyboru rady sołeckiej. Natomiast na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym: „sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”.

Przywołanymi wyżej postanowieniami uchwały Rada przyznała zebraniu wiejskiemu kompetencję do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Regulacje statutu w tym zakresie naruszają 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. Natomiast zgodnie z regulacją statutu w § 7 pkt 2, § 20 ust. 1, § 22 oraz § 23 uchwały uprawnione do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej jest zebranie wiejskie, które zgodnie z § 13 ust. 1 uchwały tworzą wszyscy mieszkańcy sołectwa.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwraca uwagę na rozbieżność pomiędzy regulacją ustawową, a regulacją materii wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w uchwale Rady Gminy Dzierżoniów, co skutkować musi stwierdzeniem nieważności § 7 pkt 2 we fragmencie „wybór i”, § 20 ust. 1 we fragmencie „przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu”, § 22 oraz § 23 we fragmencie „przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim zgodnie z § 13 ust. 1 Statutu”.

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. (II SA/Op 225/09): „Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej 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”.

IV.

W § 11 ust. 1 uchwały Rada Gminy Dzierżoniów, określając jakie zadania należą do zakresu działania 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. Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. W opinii Organu Nadzoru obowiązki sołtysa powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” stwarza szerokie pole do interpretacji i pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć (por. uzasadnienie dot. § 12 ust. 6 uchwały).

V.

Na podstawie § 11 ust. 2 statutu Rada Gminy Dzierżoniów postanowiła, że w zakres zadań sołtysa wchodzi „reprezentowanie mieszkańców sołectwa na zewnątrz”. W kontekście powyższego przepisu statutu, należy zauważyć, że stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy, statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. 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 o samorządzie gminnym są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. I tak zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Co do reprezentowania gminy na zewnątrz to ma ono istotne znaczenie w przypadku podejmowania czynności mających znaczenie prawne, czy też wywołujących określone skutki prawne. Niewątpliwie wójt będzie wyłącznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej (składania oświadczeń woli oraz reprezentacji 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 cywilno-prawnych (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 świetle orzecznictwa sądów administracyjnych „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 NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92). 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).

Uznać zatem należy, że Rada przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy i jednocześnie wkroczyła w kompetencję Wójta Gminy Dzierżoniów, co stanowi istotne naruszenie prawa.

VI.

W § 12 ust. 6 uchwały Rada Gminy określając jakie zadania należą do właściwości rady sołectkiej użyła zwrotu „w szczególności”. Rada posługując się zwrotem „w szczególności” stworzyła otwarty katalog tych

zadań. Konstrukcja art. 35 ust. 3 o samorządzie gminnym daje Radzie możliwość wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej gminy także innych, niewymienionych elementów. Określenia zadań rady sołeckiej jest zatem jak najbardziej uzasadnione i znajduje podstawę w normie kompetencyjnej art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Należy pamiętać jednak, że decydując się na określenie zadań rady sołeckiej Rada zobowiązana jest do wskazania tych kompetencji w sposób wyczerpujący.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka”. Natomiast art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania jednostki pomocniczej”. Analiza porównawcza tych dwóch przepisów prowadzi do wniosku, że zadania rady sołeckiej, jako organu wspomagającego sołtysa, zawierają się w zakresie upoważnienia do określenia zadań sołtysa. 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.

Ponadto, w ocenie Organu Nadzoru, zamieszczenie w treści § 6, § 11 ust. 1 oraz § 12 ust. 6 uchwały sformułowania „w szczególności”, a tym samym stworzenia otwartych katalogów dla treści, które powinny być w statucie uregulowane kompleksowo narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji RP, 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 stanowisko Organu Nadzoru znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że: „Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołeckiej (...) 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, jak trafnie przyjął organ nadzoru, umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa” (sygn. akt III SA/Wr 111/12).

VII.

Rada Gminy Dzierżonów określając, w § 18 ust. 3 uchwały, komu przysługuje bierne prawo wyborcze w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej naruszyła przepisy rangi ustawowej regulujące tę materię. W art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego postanowiono, że prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – osoba mająca prawo wybierania tych organów. Zatem w tym wypadku będą miały zastosowanie art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i § 2 Kodeksu wyborczego określające krąg osób posiadających czynne prawo wyborcze. Oznacza to, że Rada poprzez wprowadzenie dodatkowych warunków wzięcia udziału w wyborach dokonała modyfikacji regulacji ustawowych. W art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym mowa o „stałych mieszkańcach sołectwa uprawnionych do głosowania”, tymczasem kwestionowany przez organ nadzoru zapis wymaga, aby kandydat na sołtysa lub członka rady sołeckiej był niekarany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Warunek niekaralności za przestępstwa umyślne z oskarżenia publicznego jeszcze bardziej zawęża krąg osób mogących kandydować niż jest to przewidziane w art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego, który w pkt 1 stanowi, że nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W tym miejscu należy jednak stwierdzić, że w przypadku określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej

będzie miał zastosowanie – jako *lex specialis* w stosunku do art. 11 Kodeksu wyborczego – art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje bierne prawo wyborcze „nieograniczonej liczbie kandydatów”. Oznacza to, że do kandydatów na sołtysów i członków rady sołeckiej nie będzie odnosił się art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie. W cytowanym wcześniej wyroku Sąd ten stwierdził, iż „do określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa nie znajdują natomiast zastosowania postanowienia art. 11 Kodeksu wyborczego, które dotyczą organów gminy, a nie jej jednostki pomocniczej. W tym zakresie *lex specialis* ma art. 36 ust. 2 u.s.g., wprowadzający zasadę, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających – jak wskazuje wykładnia funkcjonalna – czynne prawo wyborcze. Nie można zatem – poprzez analogię – stosować do kandydatów na sołtysów art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego, pozbawiającego biernego prawa wyborczego osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Oznacza to, że Rada nie może wprowadzać dodatkowych ograniczeń dla kandydatów na sołtysa lub członków rady sołeckiej, albowiem osoby te wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających czynne prawo wyborcze.

VIII

W ramach określenia trybu wyboru sołtysa i rady sołeckiej Rada Gminy Dzierżoniów, w § 19 uchwały przyjęła, że „1. Wójt Gminy w zarządzeniu, o którym mowa w § 18 ust. 1, powołuje Pełnomocnika Wójta ds. wyborów sołtysów zwanego dalej Pełnomocnikiem. 2. Do zadań Pełnomocnika należy: 1) przyjmowanie zgłoszeń kandydatów na sołtysa, 2) podanie do publicznej wiadomości obwieszczeń o zarejestrowanych kandydatach, 3) nadzór nad przeprowadzeniem wyborów przez komisje wyborcze, 4) przyjęcie protokołów od sołeckich komisji wyborczych”. W tym miejscu wskazać należy na przepis art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa” oraz na przepis art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie którego „Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy”. Nałożenie zatem na Wójta Gminy obowiązku ustanowienia pełnomocnika w wykonywaniu postanowień statutu dotyczących obsługi wyborów sołtysów wkracza w ustawowe kompetencje wójta jako organu wykonawczego gminy. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestionowaną regulacją Rada Gminy Dzierżoniów stworzyła nowy, nieprzewidziany przez ustawę organ uprawniony do wykonywania postanowień statutu, naruszając tym samym ustawowe uprawnienie Wójta do wykonywania uchwał Rady Gminy. Rada Gminy nie ma zaś kompetencji do kreowania dodatkowych podmiotów, ani powierzania komukolwiek obowiązków organu wykonawczego gminy. W ocenie organu nadzoru powyższą regulacją Rada Gminy Dzierżoniów nakładając na Wójta obowiązek powołania Pełnomocnika ds. wyborów sołtysów przekroczyła przysługujące jej uprawnienia wynikające z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczące określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, jednocześnie naruszając przepis art. 30 ust. 1 w związku z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez wkroczenie w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy do wykonywania uchwał.

Ponadto zauważenia wymaga, że powyższa regulacja narusza także uprawnienia Wójta Gminy, jako kierownika urzędu gminy i zwierzchnika służbowego pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt Gminy wykonując spoczywające na nim zadania ustawowe może wydawać polecenia służbowe, a także upoważniać pracowników urzędu mu podległych do wykonywania określonych czynności w jego imieniu, w tym tych dotyczących obsługi wyborów sołtysa.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 19 uchwały, jest stwierdzenie nieważności § 20 ust. 2 w fragmencie „do Pełnomocnika” oraz § 21 ust. 9 w fragmencie „przez Pełnomocnika” uchwały, jako regulacji nierozzerwalnie związanych z § 19.

IX

W § 20 ust. 9 uchwały Rada Gminy Dzierżoniów postanowiła, że „jedną lub dwie osoby do składu komisji o której mowa w ust. 7 deleguje Wójt Gminy spośród pracowników samorządowych”. Zauważyć należy, że Wójt Gminy, jako kierownik urzędu (art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym) i jedynie w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych może wydawać polecenia służbowe, w tym polecenie udziału w pracach sołeckiej komisji wyborczej. Natomiast z brzmienia przepisu § 20 ust. 9 przedmiotowej uchwały wynika, że Wójt Gminy jest uprawniony do delegowania w skład sołeckiej komisji wyborczej jednej bądź dwóch osób spośród szerokiego pojęcia pracowników samorządowych, a co za tym idzie, również spośród pracowników samorządowych, których zwierzchnikiem służbowym są także podmioty inne niż Wójt Gminy Dzierżoniów.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy nie jest upoważniona do nakładania na Wójta Gminy obowiązku polegającego na delegowaniu na członków sołeckiej komisji wyborczej podległych mu pracowników. Działanie takie należy uznać za wkraczające w kompetencje Wójta jako zwierzchnika służbowego pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

X

Realizując kompetencję dotyczącą określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, Rada Gminy Dzierżoniów wskazała, że członkowie komisji wyborczych pracują społecznie wg zasad określonych w regulaminach i wytycznych stosowanych przy wyborach do rad gmin (§ 20 ust. 10 uchwały). Powyższa regulacja statutu we fragmencie „społecznie” stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż wyklucza sytuacje, w których funkcję członka sołeckiej komisji wyborczej sprawuje, delegowany przez Wójta, pracownik urzędu w ramach swoich obowiązków służbowych. Zgodnie z § 20 ust. 8 uchwały sołeckie komisje wyborcze w składzie co najmniej 3 osobowym powołuje Wójt Gminy najpóźniej na 10 dni przed terminem wyborów. Skoro zatem Wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, to nic nie stoi na przeszkodzie, żeby powołał w skład sołeckiej komisji wyborczej pracownika urzędu, wydając takiemu pracownikowi polecenie służbowe, pozostające w ramach jego obowiązków służbowych. W przedstawionej powyżej sytuacji regulacja § 20 ust. 10 we fragmencie „społecznie” uchwały nie znajduje potwierdzenia, gdyż pracownik urzędu, wykonując polecenia zwierzchnika służbowego, wykonuje swoje obowiązki służbowe, za wykonywanie których pobiera odpowiednie wynagrodzenie.

XI

Wskazując koszty, które sołectwo pokrywa z posiadanych środków finansowych Organ Stanowiący Gminy Dzierżoniów postanowił w § 28 ust. 3 pkt 3 uchwały, że z posiadanych środków finansowych sołectwo pokrywa koszty związane z innymi ważnymi celami sołectwa określonymi zgodnie z uchwałą zebrania wiejskiego. Powyższą regulacją Rada Gminy Dzierżoniów naruszyła w sposób istotny art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „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”. Skoro zatem zakres zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła określa się w statucie, a statut jednostki pomocniczej przyjmuje rada gminy, to wynika z powyższego, że rada gminy powinna określić wspomniany zakres zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła w statucie jednostki pomocniczej w sposób wyczerpujący. Natomiast regulacją § 28 ust. 3 pkt 3 Rada Gminy Dzierżoniów wprowadziła niedookreślone koszty, które mogą zostać pokryte z posiadanych przez sołectwo środków finansowych, w postaci innych ważnych celów sołectwa określonych zgodnie z uchwałą zebrania wiejskiego. Dodatkowo organ nadzoru

wskazuje, że analizowanym zapisem Rada Gminy w sposób nieuprawniony przekazała kompetencję do określenia elementu statutu organowi stanowiącemu sołectwa – zebraniu wiejskiemu.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy 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.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mańkowska