



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 listopada 2015 r.

Poz. 5043

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.42.19.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Jerzmanowa Nr XIII/97/2015 w sprawie uchwalenia statutów dla sołectw Gminy Jerzmanowa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jerzmanowa, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 28 października 2015 r. uchwałę Nr XIII/97/2015 w sprawie uchwalenia statutów dla sołectw Gminy Jerzmanowa, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 listopada 2015 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Jerzmanowa Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ponadto:

- § 3 pkt 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

- § 7 ust. 1 we fragmencie „w szczególności”, § 8 ust. 1 we fragmencie „między innymi”, § 13 ust. 1 we fragmencie „w szczególności”, § 13 ust. 1 pkt 3 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały istotnie naruszają art. 35 ust.1, ust. 3 pkt 3 i pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej także ustawą) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

- § 12 ust. 2 zd. drugie załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10 nr 11, nr 12 do uchwały istotnie narusza art. 37b zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym,

- § 15 ust. 1 we fragmencie „jeżeli utracił zaufanie mieszkańców”, § 25 ust. 1 we fragmencie „lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska.” załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały istotnie naruszają art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

- § 20 ust. 2 we fragmencie „chyba, że Zebranie Wiejskie ustali inny sposób głosowania.” załączników do uchwały istotnie narusza 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

- § 21 ust. 3 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały istotnie narusza art. 26 ust. 1, 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

- § 27 ust. 2 i ust. 3 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały istotnie naruszają art. 2 ust. 6, art. 5 ustawy 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy uchwaliła w załącznikach do uchwały od nr 1 do nr 12, statuty poszczególnych sołectw Gminy Jerzmanowa.

Obok dużej swobody przyznanej Radzie podczas realizacji normy kompetencyjnej do uchwalenia statutu sołectwa, ustawodawca wprowadził wymóg minimalnej zawartości takiego aktu. Statut jest podstawowym aktem ustrojowym sołectwa, jego "lokalną konstytucją". Jego charakter wymusza na organie stanowiącym wielką dbałość i precyzję w określaniu wszelkich jego elementów, które będą stanowiły o sposobie działania sołectwa jako całości. Jednocześnie ustawodawca wprowadza kilka obligatoryjnych elementów, które taki statut powinien zawierać. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że: „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”.

Wobec powyższego należy uznać, iż ustawodawca wprowadził wymóg określenia m. in. zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Tymczasem załączniki do przedmiotowej uchwały, regulujące statuty poszczególnych sołectw, nie zawierają unormowań, wypełniających obowiązek uwzględnienia w statucie jednostki pomocniczej określenia zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Nie można uznać, iż § 9 załączników do uchwały wypełnia upoważnienie ustawowe. Rada zapisała w nim: „1. Uchwały i opinie Zebrania Wiejskiego Sołtys przekazuje Wójtowi. 2. Wójt w zależności od charakteru sprawy załatwia je we własnym zakresie lub przekazuje do rozpatrzenia na sesji Rady Gminy. 3. O sposobie załatwienia spraw informuje się Zebranie Wiejskie lub Sołtysa.” Obowiązkiem Rady było bowiem kompleksowe określenie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

W oparciu o powyższe należy stwierdzić, że Rada nie określiła wszystkich wymaganych przez ustawę elementów statutu jednostki pomocniczej.

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. we Wrocławiu: Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Także orzecznictwo sądowe w zakresie materii statutów jednostek pomocniczych podkreśla obowiązek regulacji wszystkich elementów ustawy: „Określenie w statucie jednostki pomocniczej gminy elementów

określonych w art. 35 ust. 3 pkt 1-5 ustawy o samorządzie gminnym, a więc również określenie zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji ma charakter obligatoryjny. Brak tych elementów stanowi o istotnym naruszeniu prawa materialnego" (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 sierpnia 2006 r., II SA/Go 449/06, LEX nr 320311). Takie samo stanowisko zajął WSA w Opolu w wyroku z dnia 12 lutego 2008 r., II SA/Op 563/07, LEX nr 357473, w którym ponadto wskazał, że "użycie w art. 35 ust. 1 (...) przez ustawodawcę zwrotu "w szczególności" bezspornie wskazuje, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu sołectwa".

Ponadto, zgodnie z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie statutu jednostki pomocniczej -sołectwa, Rada Gminy była obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Brak określenia w uchwale elementu obligatoryjnego statutu jednostki pomocniczej- zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej, skutkuje stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto, Organ Nadzoru stwierdził także istotne naruszenia w treści poszczególnych zapisów załączników do uchwały.

Posłużenie się przez ustawodawcę otwartym katalogiem spraw, które należy regulować w statucie jednostki pomocniczej pozwala organowi stanowiącemu gminy na dokonanie ustaleń w sprawach ustrojowych sołectwa, które nie zostały wprost wyrażone w art. 35 ust. 3 ustawy. Nie oznacza to jednak pełnej swobody regulacyjnej takiego statutowego aktu prawa miejscowego. Organ stanowiący gminy musi przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego poprzez regulowanie tylko tych kwestii, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a także przestrzegać prawa ustawowego nie tworząc norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej. Wszelkie przepisy statutu niespełniające tych wymogów w sposób istotny naruszają prawo, przez co są nieważne.

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Z powyższego wynika, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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. (K25/99, OTK 2000/5/141): „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 (...)”.

W § 3 pkt 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały zapisano, że: „Organy sołectwa działają zgodnie z przepisami prawa, a w szczególności: 1) z ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.”.

W kontekście tej regulacji należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa 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. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych

przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. W związku z tym podjętej regulacji nie można pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Akt wydany przez radę gminy, na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw. Tego typu regulacje dopuszczalne są jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów ustawy, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (porównaj: wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 81/12, CBOSA).

Niedopuszczalne jest zatem wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw działań ma jednostka pomocnicza.

Zgodnie z § 7 ust. 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 uchwały: „Do zakresu działania sołectwa należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu miejscowym, w szczególności: (...)”, oraz § 8 ust. 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały: „Zadania określone w § 7 organy sołectwa realizują miedzy innymi poprzez: (...)”, § 13 ust. 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały: „Do obowiązków Sołtysa należy w szczególności: (...) 3) działanie stosownie do wskazań, uchwał Zebrania Wiejskiego i Rady Gminy.”.

Cytowane regulacje naruszają w sposób istotny normy wyrażone w art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami statut jednostki pomocniczej gminy określa organizację i zakres działania tej jednostki, w tym w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej oraz zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Oznacza to, że zgodnie z wolą ustawodawcy jedynym aktem, w którym może zostać unormowana kwestia zakresu działania jednostki pomocniczej i zadań sołtysa, jest jej statut. Akt ten – zgodnie z powołanymi przepisami – normować ma tę kwestię w sposób wyczerpujący, a tym samym nie jest możliwe rozszerzanie katalogu zadań jednostki pomocniczej gminy oraz zadań sołtysa w inny sposób, w tym również w formie uchwał rady gminy, zarządzeń wójta, czy upoważnień udzielanych przez te organy.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 ustawy, choć statut jednostki pomocniczej przyjmuje formę uchwały rady gminy, jest to jednak uchwała szczególnego rodzaju, albowiem przyjmowana jest ona w specjalnym trybie, który różni się od zwykłego koniecznością przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami danej jednostki. Tym samym „zwykła” (tj. inna niż statut jednostki pomocniczej) uchwała rady gminy nie może wkraczać w materię statutu jednostki pomocniczej, w tym modyfikować określonego w nim katalogu zadań powierzonych takiej jednostce i zadań organu wykonawczego -sołtysa. Ewentualna zmiana zakresu działania jednostki pomocniczej i zakresu działania sołtysa może zostać dokonana jedynie w drodze nowelizacji jej statutu, a więc z zachowaniem wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa. Tym samym uznać trzeba, że wskazane regulacje, w zakresie w jakim pozwalają na pozastatutowe wyznaczanie zadań sołectwa i sposobu ich realizacji oraz zadań sołtysa, w sposób istotny naruszają prawo.

Ponadto podkreślone zapisy w § 7 ust. 1, § 8 ust. 1, § 13 ust. 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 uchwały, poprzez użycie sformułowań „w szczególności”, czy „miedzy innymi” tworzą katalog otwarty zawartych w nich regulacji. Uprawnienie Rady do definiowania zadań sołectwa czy 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. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do sołectwa i do organów sołectwa. W opinii Organu Nadzoru zarówno zadania sołectwa, jak i zadania sołtysa, czyli organu jednostki pomocniczej powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie wyżej wskazanych zwrotów w odniesieniu do tych zadań stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały

na poszerzenie listy działania sołectwa, kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Prawo do określania zadań objętych przez sołectwo oraz 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.

Ponadto, w ocenie Organu Nadzoru, zamieszczenie w treści § 7 ust. 1, § 8 ust. 1, § 13 ust. 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały wyrażenia „w szczególności” i „między innymi” 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 organu jednostki pomocniczej i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle: wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania temu organowi jeszcze innych zadań niż przewidziane w statucie. Skoro to w statucie ma zostać określony sposób realizacji zadań sołectwa, organów sołectwa to nie można pozostawiać otwartego katalogu tych sposobów. Oznaczałoby to bowiem, że kto inny niż rada i w innej niż statut jednostki pomocniczej formie dookreślałby inne, niewymienione w uchwale, sposoby realizowania zadań. Rada gminy nie ma zaś kompetencji do przekazywania komukolwiek prawa do określania tego co winno być uregulowane przez nią w statucie.

Powyższe potwierdza także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. III SA/Wr 111/12, zgodnie z którym zadania sołectwa i sposób ich realizacji, zadania sołtysa i rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego.

W § 12 ust. 2 zd. drugie załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały Rada uchwaliła: „Zebranie Wiejskie może podjąć uchwałę o ustanowieniu miesięcznego wynagrodzenia Sołtysa ze środków finansowych pochodzących z funduszy sołectwa.”

W ocenie Organu Nadzoru przyjęta regulacja uchwały nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i w sposób istotny narusza art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl powołanego przepisu ustawy, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Na wstępie wspomnieć należy, że co do zasady, przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy nie przysługuje żadne wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995 r. Nr 4, poz. 183), co zostało uregulowane przez Radę w § 12 ust. 2 zd. pierwsze załączników do uchwały. Przepisem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca upoważnił jednak radę gminy do przyznania przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy określonych należności, przez przyznanie mu diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. Zgodnie z powołanym artykułem ustawy, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Jednak z zasady samodzielności organów nie wynika dowolność ustaleń co do przyznawania diet oraz kosztów podróży. Zasady, o których mowa w art. 37b ust. 1 ustawy, określane w uchwale rady gminy, winny w sposób pełny i zgodny z prawem określać przyznawanie diet i kosztów podróży, respektując między innymi zapis art. 7 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, w myśl którego status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien im zapewniać wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu.

Użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy wyraz "dieta" należy rozumieć natomiast jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Koszty podróży służbowej to koszty związane z wyjazdem podjętym w celu realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji. Przepis art. 37b ust. 1 ustawy daje radzie prawo do uchwalenia zasad, w których zostaną określone regulacje kiedy, za co i w jakiej wysokości będzie przysługiwała sołtysom dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że upoważnienie z art. 37b ust. 1 ustawy przysługuje Radzie Gminy, nie zaś Zebraniu Wiejskiemu. Równocześnie ustawodawca upoważnił Radę Gminy do określenia zasad na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta, nie zaś wynagrodzenie. Jak wskazano powyżej jest to istotna różnica, gdyż wynagrodzenie ma charakter stały, ryczałtowy, tymczasem dieta, którą może pobierać sołtys musi być związana z pełnionymi obowiązkami i uzależniona od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 12 ust. 2 zd. drugie załącznika nr 1 nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały.

W § 15 ust. 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały Rada postanowiła: „1. Zebranie Wiejskie może odwołać Sołtysa przed upływem kadencji, jeżeli utracił zaufanie mieszkańców. 2. Wniosek o odwołanie sołtysa mieszkańcy przedkładają Radzie Gminy. 3. Rada Gminy podejmuje decyzję o zwołaniu Zebrania Wiejskiego w celu odwołania Sołtysa.”. W § 25 ust. 1 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały Rada zapisała: „1. Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed Zebraniem Wiejskim i mogą być przez Zebranie odwołani przed upływem kadencji, jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia Statutu i uchwał Zebrania lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska.”.

Regulacja § 15 ust. 1 załączników do uchwały we fragmencie „jeżeli utracił zaufanie mieszkańców” oraz § 25 ust. 1 załączników do uchwały we fragmencie „lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska” ma niezwykle szeroki charakter, nadając równocześnie nad wymiar duży luz decyzyjny w przypadku stosowania sankcji w postaci odwołania z pełnionej funkcji. Tym samym kwestionowane zapisy powodują swoistego rodzaju niepewność wobec prawa dla podmiotów, których one dotyczą, co z kolei stoi w sprzeczności ze standardami stanowienia norm w aktach normatywnych, które powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Nie ulega również wątpliwości, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Dla przykładu w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa jest zatem przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Stanowisko Organu Nadzoru w powyższym zakresie potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/OI 1364/12).

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności wyżej wskazanych uregulowań zamieszczonych w załącznikach do przedmiotowej uchwały.

W § 20 ust. 2 załączników do uchwały Rada zapisała: „Głosowanie odbywa się w sposób jawny, chyba że Zebranie Wiejskie ustali inny sposób głosowania.”

Regulacja ta, w podkreślonym fragmencie, zdaniem Organu Nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa. Rada bowiem zadecydowała o przekazaniu Zebraniu Wiejskiemu kompetencji do wyłączenia jawności podczas głosowania. Tymczasem materia ta zastrzeżona jest dla przepisów rangi ustawowej.

Należy wyjaśnić, że zebranie wiejskie niewątpliwie stanowi swoisty organ uchwałodawczy sołectwa. Formuła ta jednak różni się od wyrażenia użytego w art. 15 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu

do rady gminy, którą określono jako organ "stanowiący i kontrolny". Zebranie wiejskie, w porównaniu z radą gminy, ma ograniczone kompetencje, zebranie bowiem 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 sołeckiej, o czym stanowi art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

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 podejmowania rozstrzygnięć przez ten organ. Zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko, jako jawność obrad zebrania wiejskiego, lecz szeroko jako również jawność głosowań przez to zebranie.

Zatem wskazanie w treści statutu, że Zebranie Wiejskie może 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. Zdaniem organu nadzoru przyznanie tak szerokiej swobody co do sposobu głosowania na zebraniu wiejskim, w bliżej nieokreślonych uregulowaniach, prowadzi również do naruszenia zasady jawności życia publicznego, wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, określonej w art. 2 Konstytucji RP.

Takie postanowienie w sposób istotny narusza także normy konstytucyjne stanowiące o tym, że prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Brak jest natomiast podstaw do ukształtowania normy kompetencyjnej do innego niż w sposób jawny głosowania. Równocześnie ograniczenia jawności uregulowane są w przepisach.

Według § 21 ust. 3 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały: „Wójt zapewnia wszelkie możliwe środki techniczne oraz sprzęt IT (drukarka i komputer) niezbędny do przeprowadzenia wyborów.”.

Zdaniem Organu Nadzoru, kwestie związane z szeroko rozumianym wykonaniem uchwały, jak podjęcie działań zmierzających do organizacji i przeprowadzenia wyborów sołtysa i rady sołeckiej, należą do kompetencji organu wykonawczego gminy, tu: Wójta Gminy Jerzmanowa. Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym wskazują wójta, jako odpowiedzialnego za wykonywanie uchwał Rady Gminy (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym), w tym także uchwały regulującej statuty poszczególnych sołectw.

Należy także zaznaczyć, iż 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. Gmina Jerzmanowa, jako osoba prawna, działa przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, są Rada Gminy oraz Wójt. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji i 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 – Rada Gminy Jerzmanowa. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym – Wójt Gminy Jerzmanowa. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego – rady oraz innych zadań

gminy określonych w przepisach szczególnych, a także określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie może, nie mając do tego podstaw prawnych, wkraczać w materię zastrzeżoną dla innego organu. W omawianym przypadku nie może ingerować w sposób wykonania uchwały przez Wójta Gminy, nakładając na niego w tej kwestii obowiązek co do sposobu podjęcia działań wykonawczych (zapewnienie wszelkich możliwych środków technicznych oraz sprzętu IT (drukarka i komputer) niezbędnych do przeprowadzenia wyborów).

Według art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.”. Określanie kierunków działania niewątpliwie obejmuje wskazywanie hierarchii priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może też wskazywać konieczność zajęcia się przez wójta pewnymi sprawami, które mieszczą się w zadaniach gminy, ale nie zostały bezpośrednio wymienione w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Nie wydaje się natomiast, aby określanie kierunków działania wójta obejmowało możliwość nakazania stosowania konkretnych prawnych form działania w celu załatwienia przez wójta określonych spraw. Ustawodawca bowiem postanowił o kierunkach działania a nie o formach działania (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, i in., Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004). Mając na uwadze konstytucyjną zasadę działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Organ Nadzoru uważa, że gdyby wolą ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do nałożenia na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałyby zawarte wprost w regulacjach ustawowych. Racjonalność działania ustawodawcy upoważniającego organy stanowiące do podejmowania określonych uchwał pozwala stwierdzić, że w przypadku, gdy wolą ustawodawcy jest, aby rada ustanowiła określone prawa i obowiązki, wprost wskazuje na taką właśnie kompetencję rady. Tak właśnie ustawodawca postanowił w niektórych punktach art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc wprost, że rada określa m.in. zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (pkt 9 lit. "g"), zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (pkt 9 lit. "a") czy zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (pkt 7).

Powyższe, w przekonaniu Organu Nadzoru, potwierdza brak kompetencji Rady Gminy Jerzmanowa do podjęcia kwestionowanego przepisu § 21 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały nakładającego na Wójta wskazany wyżej obowiązek.

W § 27 ust. 2 i ust. 3 załączników do uchwały Rada zapisała: „2 Środki finansowe wydzielone w budżecie gminy do dyspozycji sołectwa przeznacza się na 1) podnoszenie estetyki wsi, 2) utrzymanie obiektów użyteczności publicznej, 3) dofinansowanie czynów społecznych, 4) dofinansowanie działalności sportowej i kulturalnej w sołectwie, 5) dofinansowanie realizowanych w sołectwie zadań remontowych i inwestycyjnych. 3. Sołectwo może wnioskować do Wójta gminy o zmianę przeznaczenia środków finansowych.”

Jak wynika z zapisów § 8 ust. 2 załączników do uchwały: „Zadania, o których mowa w § 7 ust. 2 wykonywane są w ramach pozostającego w dyspozycji sołectwa funduszu sołectkiego.”. Rada dokonała więc, tym zapisem załączników do uchwały, samoograniczenia regulacji dotyczących finansowania sołectwa jedynie do środków z funduszu sołectkiego. Nie będą miały w tym przypadku zastosowania przepisy art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazujące, że to jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie, a statut ustala zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Regulacje dotyczące mienia sołectwa rozpatrywane będą bowiem w kontekście ustawy o funduszu sołectkim.

Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołectkim: „Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.”.

Kompetencje dla jednostki pomocniczej gminy w zakresie funduszu sołectkiego, przyznane ustawą o funduszu sołectkim są jednak ograniczone. Według art. 5 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim, warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołectkiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa (art. 5 ust. 2 ustawy o funduszu

sołeckim). W trakcie roku budżetowego, jednakże nie wcześniej niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok i nie później niż do dnia 31 października danego roku budżetowego, sołectwo może również złożyć do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wnioski o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego (art. 7 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim).

Jak wynika z powyższego kompetencje sołectwa i jego organów w zakresie środków z funduszu sołeckiego nie są kompetencjami decyzyjnymi (stanowiącymi)-sołectwo jedynie wnioskuje o przyznanie środków w ramach funduszu bądź o realizację wspólnych przedsięwzięć. Kompetencje do rozstrzygnięcia w sprawach funduszu sołeckiego posiada rada gminy, która: 1) rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu (art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim), 2) może zwiększyć środki funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 3 ust. 1, określając w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, w drodze uchwały, zasady zwiększania środków funduszu przypadających na poszczególne sołectwa (art. 4 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim). Kwestie te muszą być zatem przedmiotem odrębnej uchwały Rady Gminy, a nie statutu sołectwa.

W związku z powyższym, zdaniem Organu Nadzoru brak jest podstaw prawnych do regulacji § 27 ust. 2, ust. 3 załącznika nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 9, nr 10, nr 11, nr 12 do uchwały w statucie jednostki pomocniczej gminy. Jak wskazano wyżej organ stanowiący gminy musi przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego poprzez regulowanie tylko tych kwestii, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a także przestrzegać prawa ustawowego nie tworząc norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej. Wszelkie przepisy statutu niespełniające tych wymogów w sposób istotny naruszają prawo, przez co są nieważne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

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

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz