



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 lipca 2014 r.

Poz. 3379



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.64.18.2014.SS1

Wrocław, dnia 24 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „reprezentowanie sołectwa na zewnątrz”, pkt 8, § 10 ust. 5, ust. 7 we fragmencie „jest zameldowany na pobyt stały na terenie sołectwa, jest wpisany do gminnego rejestru wyborców oraz nie był karany za przestępstwa umyślne z oskarżenia publicznego”, ust. 12, § 13 ust. 12 zdanie drugie, § 15 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 18 czerwca 2014 r. Nr XLVIII/348/2014 w sprawie nadania statutu Sołectwa Złotniki Lubańskie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Leśnej podjęła na sesji w dniu 18 czerwca 2014 r. uchwałę Nr XLVIII/348/2014 w sprawie nadania statutu Sołectwa Złotniki Lubańskie. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 czerwca 2014 r. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 8 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „reprezentowanie sołectwa na zewnątrz” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 26 ust. 1, art. 31 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 8 ust. 2 pkt 8 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37a ustawy o samorządzie gminnym;

- § 10 ust. 5, ust. 7 we fragmencie „jest zameldowany na pobyt stały na terenie sołectwa, jest wpisany do gminnego rejestru wyborców oraz nie był karany za przestępstwa umyślne z oskarżenia publicznego” załącznika do uchwały zostały podjęte 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.);

- § 10 ust. 12 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18 § 12 Kodeksu wyborczego;

- § 13 ust. 12 zdanie drugie załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1, art. 36 ust. 1, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 15 ust. 2 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2, 3 i 5, art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Leśnej nadała statut Sołectwu Złotniki Lubańskie. Uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Natomiast w myśl art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy statut sołectwa stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z powyższym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, a konkretnie sołectwa, określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectwa. Jednakże kompetencje te nie mogą być wykonywane w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienie do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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): "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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)". Podkreślenia wymaga ponadto, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

W § 8 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że do obowiązków sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz, w tym reprezentowanie mieszkańców sołectwa wobec organów gminy.

W kontekście powyższego przepisu statutu należy zauważyć, że stosownie do przytaczanego już 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) 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 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 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy). 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 burmistrz 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 cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i jest właściwy do składania oświadczeń woli w zakresie zawierania i rozwiązywania umów dotyczących przykładowo: zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego.

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

W 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 Burmistrza Leśnej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Miejska w Leśnej w § 8 ust. 2 pkt 8 załącznika do uchwały postanowiła, że do obowiązków sołtysa należy uczestniczenie w sesjach rady gminy. Tymczasem zgodnie z art. 37a ustawy o samorządzie gminnym 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. Mimo że w sołectwie organem wykonawczym jest organ jednoosobowym czyli sołtys (a więc formalnie nie ma tam przewodniczącego), to jednak zarówno w doktrynie, jak i w praktyce samorządowej panuje przekonanie, że art. 37a ustawy o samorządzie gminnym ma zastosowanie również do sołtysa. A zatem przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej, a w omawianym wypadku sołtys może, lecz nie musi uczestniczyć w pracach rady gminy. Jest on bowiem uprawniony, a nie zobowiązany do udziału w sesjach rady oraz w pracach wewnętrznych organów rady (zakres i zasady tego udziału powinien ustalić statut gminy). Tak więc ustalenie przez radę gminy obowiązku uczestniczenia przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej (sołtysów) w sesjach rady stanowi naruszenie prawa (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 19 maja 2008 r., NK.II.JS.0911/108/08). To od swobodnego uznania sołtysa zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Rada nie może zatem przekształcać uprawnień ustawowych określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 21 czerwca 2011 r., NK.I.4131.224.2011.SDUD).

Oznacza to, że w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Leśnej, wprowadzając do przedmiotowego statutu § 8 ust. 2 pkt 8, dokonała modyfikacji regulacji ustawowej zawartej w art. 37a ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia

14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

W § 10 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej ma każdy obywatel Polski, który mieszka stale na terenie sołectwa i posiada czynne prawo wyborcze. Z kolei w ustępie 7 tego paragrafu postanowiono, że kandydatem na sołtysa lub członka rady sołeckiej może być każdy, komu przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze, jest zameldowany na pobyt stały na terenie sołectwa, jest wpisany do gminnego rejestru wyborców oraz nie był karany za przestępstwa umyślne z oskarżenia publicznego.

Należy wskazać, że prawo wyborcze dla wyboru organów sołectwa zostało uregulowane 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. Skoro ustawa określa, że w głosowaniu mogą brać udział osoby uprawnione do głosowania, to czynne lub bierne prawo wyborcze należy wywodzić z polskiego prawa wyborczego regulowanego ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (wyrok z dnia 7 maja 2012 r., sygn. III SA/Lu 89/12): „Z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że sołtysa wybierają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje pojęcia: uprawniony do głosowania. W ocenie sądu interpretacja tego pojęcia wymaga odwołania się do podstawowego aktu prawnego regulującego prawo wyborcze na szczeblu samorządowym, tj. do Kodeksu wyborczego.”.

Zgodnie zatem z art. 10 Kodeksu wyborczego: „§ 1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma: 1) w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej - obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat; 2) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej - obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 3) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: a) rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy, b) rady powiatu i sejmiku województwa - obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa; 4) w wyborach wójta w danej gminie - osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy. § 2. Nie ma prawa wybierania osoba: 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu”.

Odnosnie natomiast biernego prawa wyborczego - art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego stanowi, że: „Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - osoba mająca prawo wybierania tych organów.”.

Oznacza to, że czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach sołtysa i członków rady sołeckiej mają osoby posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy (art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 10 § 1 i 2 oraz art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego).

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 zakresie przepisów prawa i norm prawnych regulujących proces wyborów, a tym bardziej do modyfikacji tych regulacji ustawowych, co Rada Miejska uczyniła w § 10 ust. 5 statutu poprzez przyznanie prawa wybierania obywatelom polskim z pominięciem obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi.

Rada gminy uchwalając zasady wyborów organów jednostki pomocniczej, a więc również i regulując zagadnienia praw wyborczych musi mieścić się w granicach, jakie tym prawom wyznaczają powszechne prze-

pisy prawa. Członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy) i gmina nie może ograniczać kręgu osób uprawnionych do uczestnictwa w wyborach organów stanowiących jednostki pomocniczej poprzez przyznanie czynnego prawa wyborczego obywatelom Polski z pominięciem obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Wszelkie ograniczenia praw wyborczych wprowadzane aktami niższej rangi muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez akty prawne wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa.

Jak wynika z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz. U. z 1194, nr 124, poz. 607, ze zm.): samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. Jak słusznie zatem zauważono w przytoczonym wyżej wyroku WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r.: udział członka społeczności lokalnej w wyborach organów kierujących i zarządzających częścią spraw publicznych tej społeczności, zarówno w postaci czynnej (prawo wybierania), jak i biernej (prawo wybieralności), należy uznać za jeden z fundamentów demokracji lokalnej.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zamieszczając w przedmiotowym statucie regulację § 10 ust. 5, Rada naruszyła w sposób istotny nie tylko art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i § 2 Kodeksu wyborczego poprzez ich modyfikację, ale również naruszyła art. 35 ust. 3 pkt 5 i art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnośnie § 10 ust. 7 przedmiotowego statutu określającego, komu przysługuje bierne prawo wyborcze w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej, stwierdzić należy, że ten zapis również narusza przepisy rangi ustawowej regulujące tę materię. Jak wskazano wyżej, 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 również 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 zameldowany na pobyt stały na terenie sołectwa. Pojęcie „stałego zamieszkiwania” nie jest tożsame z pojęciem „zameldowania”, na co wielokrotnie zwracało uwagę orzecznictwo. Przepis art. 25 Kodeksu cywilnego stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 12 czerwca 2013 r. (sygn. akt I SA/Bk 138/13) stwierdził, że „zameldowanie jest kategorią prawa administracyjnego, a o miejscu zamieszkania osoby fizycznej decydują kryteria przebywania w danej miejscowości z zamiarem stałego w niej pobytu. Zameldowanie jest więc stanem, który może ułatwić ustalenie miejsce zamieszkania, a nie przesądzać o takim fakcie”. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 13 maja 2011 r. (sygn. akt I OW 11/11) wskazał, że „o zamieszkiwaniu w jakiejś miejscowości można mówić wówczas, gdy występujące okoliczności pozwalają przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosków, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem aktywności życiowej danej dorosłej osoby fizycznej. Samo zameldowanie będące kategorią prawa administracyjnego, nie przesądza o miejscu zamieszkania w rozumieniu prawa cywilnego”.

Odnośnie wpisu do gminnego rejestru wyborców wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II OSK 479/13). W orzeczeniu tym Sąd stwierdził, że „decyzja o wpisie do rejestru wyborców nie powinna mieć znaczenia rozstrzygającego w przedmiocie oceny posiadania biernego prawa wyborczego”. Oznacza to, że wprowadzenie dla kandydata na sołtysa lub członka rady sołeckiej warunku polegającego na wpisaniu do gminnego rejestru wyborców również stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię ustawową.

Z kolei 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.

W § 10 ust. 12 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że spis wyborców udostępniony jest do wglądu mieszkańców sołectwa w Urzędzie Miejskim w Leśnej. Przepis ten stanowi, w ocenie organu nadzoru, przekroczenie kompetencji do uchwalenia statutu sołectwa przyznanej radzie gminy w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wprowadzenie zapisów dotyczących udostępniania spisu wyborców mieszkańcom sołectw wykracza poza materię statutową, do uregulowania której została upoważniona Rada Miejska w Leśnej. Ponadto § 10 ust. 12 załącznika do uchwały stanowi modyfikację art. 18 § 12 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym rejestr wyborców jest udostępniany, na pisemny wniosek, do wglądu w urzędzie gminy. Zamieszczenie w przedmiotowej uchwale kwestionowanego przez organ nadzoru zapisu prowadzi do zmiany intencji ustawodawcy, który wskazał w Kodeksie wyborczym, że rejestr wyborców jest udostępniany na pisemny wniosek. Przepis § 10 ust. 12 statutu już takiego wymogu nie przewiduje. Należy podkreślić, że zasady, na jakich odbywać się będzie udostępnianie mieszkańcom gminy rejestru wyborców, zostały unormowane właśnie w art. 18 § 12 Kodeksu wyborczego. Rada Miejska w Leśnej nie posiada delegacji do regulowania w statucie sołectwa tego rodzaju kwestii, dlatego też przepis ten stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18 § 12 Kodeksu wyborczego.

W § 13 ust. 12 zdanie drugie załącznika do uchwały Rada postanowiła, że do czasu wyborów sołtysa, zebranie wiejskie powierza pełnienie obowiązków sołtysa członkowi rady sołeckiej wybranemu w głosowaniu jawnym na zebraniu zwołanym przez burmistrza w ciągu 14 dni od daty wygaśnięcia mandatu sołtysa. Tymczasem w ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie posiada upoważnienia do przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji do powołania osoby pełniącej obowiązki sołtysa. Organy sołectwa zostały wyraźnie określone w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca zatem nie przewiduje innych organów niż te, które zostały wyszczególnione w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska nie ma zaś kompetencji do kreowania dodatkowych podmiotów ani powierzania komukolwiek obowiązków sołtysa. Zwrócić należy również uwagę na art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Tak więc ustawodawca przesądził w tym przepisie o konieczności wyboru organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys, a Rada, uchwalając zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, nie może od tej reguły wprowadzać wyjątków w postaci wprowadzenia podmiotu pełniącego obowiązki sołtysa. Tym samym zamieszczenie przez Radę regulacji dopuszczającej powierzenie jego obowiązków innej osobie stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji i istotne naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Z kolei w § 15 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono, że Burmistrz może upoważnić pracowników urzędu do dokonania czynności kontrolnych w jego imieniu. Tymczasem Rada nie została upoważniona do zamieszczania w statucie sołectwa postanowień przyznających Burmistrzowi prawo do upoważniania pracowników urzędu do dokonania określonych czynności w jego imieniu, gdyż taka kompetencja organu wykonawczego gminy wynika już z przepisów ustawy. Zgodnie z art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu gminy jest wójt, a w tym wypadku Burmistrz Leśnej (ust. 3), który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu (ust. 2) i pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy (ust. 5). Zatem to Burmistrz sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Wyłącznie Burmistrz jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wskazanego rodzaju uprawnienia Burmistrza potwierdza art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, wedle którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników urzędu gminy.

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, iż to nie Rada, a Burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników Urzędu Miejskiego w Leśnej ma wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków dotyczących wykonywania czynności związanych z nadzorem nad działalnością sołectwa. Tym samym Rada, decydując, czy Burmistrz może upoważnić do podjęcia określonych czynności pracowników urzędu, wkroczyła w ustawowe prerogatywy Burmistrza.

Jednocześnie warto zauważyć, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Burmistrz, który jest zarazem kierownikiem Urzędu Miejskiego, posiada wyłączną kompetencję do określenia sposobu realizacji uchwały Rady Miejskiej w Leśnej, w tym wskazania pracowników, stanowisk pracy i podległych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie, jak również określenia zakresu obowiązków i uprawnień wymienionych podmiotów związanych z nadzorem nad działalnością sołectwa. Dlatego też stwierdzić należy, że § 15 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 33 ust. 2, 3 i 5 tej ustawy oraz art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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