



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 3411

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.71.28.2015.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 pkt 1, § 3 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”, § 3 ust. 3 we fragmencie „w szczególności”, § 6 pkt 2 we fragmencie „rocznego planu finansowo-rzeczowego lub”, § 6 pkt 3 we fragmencie „rocznego planu finansowo-rzeczowego lub”, § 7 pkt 1, § 7 pkt 3 we fragmencie „planu finansowo-rzeczowego Sołectwa lub”, § 7 pkt 5 uchwały we fragmencie „w tym kierowanie akcją pomocy w Sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, w szczególności poprzez wykonywanie zarządzeń Burmistrza,” § 7 pkt 15 we fragmencie „projektu planu finansowo-rzeczowego”, § 8 ust. 6 we fragmencie „z prawem do głosowania”, § 16 ust. 3 lit. c uchwały we fragmencie „udzielonego przez Burmistrza (art. 40c ordynacji wyborczej do rad...)”, § 16 ust. 2 lit. a we fragmencie „w tym przedstawiciel Urzędu Gminy i Miasta”, § 16 ust. 5 lit. b, § 19 ust. 1 pkt 2, § 22 ust. 4, § 23 ust. 2 pkt 3, § 24 uchwały Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 29 czerwca 2015 roku nr IX/43/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Maciejowiec.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2015 roku Rada Miejskiej Gminy Lubomierz podjęła uchwałę nr IX/43/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Maciejowiec.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały w istotny sposób narusza art. 87 Konstytucji,
- § 3 ust. 2 uchwały we fragmencie „w szczególności” i § 3 ust. 3 uchwały we fragmencie „w szczególności” i § 7 pkt 1 uchwały w istotny sposób naruszają art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP,
- § 7 pkt 5 uchwały we fragmencie „w tym kierowanie akcją pomocy w Sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, w szczególności poprzez wykonywanie zarządzeń Burmistrza,” w istotny sposób narusza art. 35 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 7 Konstytucji,
- § 8 ust. 6 uchwały we fragmencie „z prawem do głosowania” w istotny sposób narusza art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 16 ust. 2 lit. a uchwały we fragmencie „w tym przedstawiciel Urzędu Gminy i Miasta” w istotny sposób narusza art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 33 ust. 2, 3 i 5 tej ustawy oraz

art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1202),

- § 16 ust. 3 lit. c uchwały we fragmencie „*udzielonego przez Burmistrza (art. 40c ordynacji wyborczej do rad...)*” w istotny sposób narusza art. 96 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2014, poz. 121 ze zmianami),

- § 16 ust. 5 lit. b uchwały w istotny sposób narusza art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 618 § 1 i 617 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 583),

- § 19 ust. 1 pkt 2 uchwały w istotny sposób narusza art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji,

- § 23 ust. 2 pkt 3 uchwały w sposób istotny narusza art. 5 w związku z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 6 pkt 2 we fragmencie „*rocznego planu finansowo-rzeczowego lub*”, § 6 pkt 3 we fragmencie „*rocznego planu finansowo-rzeczowego lub*”, § 7 pkt 3 we fragmencie „*planu finansowo-rzeczowego Sołectwa lub*”, § 7 pkt 15 we fragmencie „*projektu planu finansowo-rzeczowego*”, § 22 ust. 4, § 24 uchwały w sposób istotny narusza art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

I

W § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada postanowiła:

„*Sołectwo działa na podstawie przepisów prawa, a w szczególności:*

1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594), zwanej dalej Ustawą.

2) *uchwały nr XVI/82/07 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 27 listopada 2007 r. (ze zmianami) w sprawie Statutu Gminy i Miasta Lubomierz,*

3) *niniejszego statutu.*”

Stosownie do art. 87 Konstytucji 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. Przywołane unormowanie Ustawy Zasadniczej wskazuje jednocześnie hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wynika z tego, że ustawa jest aktem hierarchicznie wyższym w stosunku do aktów prawa miejscowego. Z zasady hierarchiczności systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu. W dalszej kolejności przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Wskazany konstytucyjny system upoważnia do przyjęcia, że w przypadku kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

W związku z przywołanymi założeniami unormowanie § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały jest dotknięte ułomnością. Należy wskazać, że uchwała wydana na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może przesądzać o obowiązaniu ustawy o samorządzie gminnym. Tego typu regulacje dopuszczalne są jedynie w relacji aktów normatywnych 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 (w tym zakresie trafna uwaga w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, należy wskazać, że niedopuszczalne jest wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw będzie działać jednostka pomocnicza. Rada nie jest upoważniona do przesądzania na podstawie jakich przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej będzie funkcjonowało Sołectwo. Czyni to koniecznym orzeczenie o nieważności § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały.

II

W § 3 ust. 2 uchwały Rada postanowiła: „*Zadania Sołectwa obejmują w szczególności: (...).*”. W § 3 ust. 3 uchwały Rada postanowiła „*Zadania określone w ust. 2 Sołectwo realizuje w szczególności poprzez*”. W § 7 pkt 1 uchwały Rada postanowiła „*Do obowiązków sołtysa należy: 1) realizowanie zadań wytyczonych przez zebranie;*”.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada określając jakie zadania należą do właściwości Sołectwa użyła zwrotu „w szczególności”. Podobną konstrukcję Rada zastosowała przy określeniu sposobu wykonywania zadań w § 3 ust. 3 uchwały. Uprawnienie Rady do definiowania zadań sołectwa i określania sposobu ich wykonywania wynika z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie przypisana jednostce i sposobu ich wykonywania. W opinii organu nadzoru zadania przekazane sołectwu do realizacji i sposób ich wykonania powinny być szczegółowo i wyraźnie wskazane w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań sołectwa i sposobu ich wykonywania stwarza szerokie pole do interpretacji ich zakresu. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie wprowadzonego katalogu o bliżej nieokreślone rodzaje zadań i sposoby ich wykonywania, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Prawo do określania zakresu zadań sołectwa i sposobu ich wykonywania, które ustawodawca przyznał Radzie, 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 § 3 ust. 2 i § 3 ust. 3 uchwały wyrażenia „w szczególności” narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań jednostki pomocniczej oraz sposobu ich wykonywania, przy jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania tej jednostce jeszcze innych zadań niż przewidziane w statucie oraz określenia innego sposobu ich realizacji.

W kontekście powyższych wywodów należy również stwierdzić nieważność § 7 pkt 1 uchwały, w którym w ogólny sposób stwierdzono, że sołtys realizuje zadania wytyczone przez zebranie bez jednoczesnego ich wskazania. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zadania organów jednostki pomocniczej określa statut.

III

W § 7 pkt 5 uchwały Rada postanowiła „*Do obowiązków Sołtysa należy: (...), 5) organizowanie różnych form pomocy sąsiedzkiej, w tym kierowanie akcją pomocy w Sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, w szczególności poprzez wykonywanie zarządzeń Burmistrza,*”.

W ocenie organu nadzoru wprowadzona regulacja stanowi wyraz przekroczenia udzielonego radzie upoważnienia ustawowego określenia zadań organów Sołectwa. Rada przyznając Sołtysowi uprawnienie do kierowania akcją pomocy w razie wypadków losowych posłużyła się sformułowaniem nieostrym. Z treści tego zapisu nie wynika jakich konkretnie sytuacji on dotyczy. Możliwych prawdopodobnych sytuacji może być wiele. Tytułem przykładu można wskazać chociażby: wybuch pożaru, czy powódź. W każdym z tych przypadków przepisy prawa wskazują odpowiednie organy obowiązane do podjęcia właściwych czynności stosownie do obowiązujących procedur. Można tu wymienić ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, która w treści art. 1 ust. 2 stanowi, że do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy: 1) rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; 2) organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń. Według art. 20 tej ustawy akcję ratowniczą organizuje i kieruje nią Państwowa Straż Pożarna (ust. 1). Podczas wykonywania czynności, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, biorące udział w akcjach ratowniczych, obowiązane są przestrzegać wskazań lub instrukcji osób kierujących tymi służbami (ust. 2). Ponadto w razie powodzi, stosownie do treści art. 31a ustawy o samorządzie gminnym Wójt ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zgodnie z art. 31 b ustawy jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego

niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. 2. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Chodzi tu m.in. o ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, która reguluje postępowanie podczas sytuacji kryzysowej zdefiniowanej jako sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Stosownie do treści art. 19 ust. 1 ustawy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. 2. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Gdy chodzi o regulacje prawne dotyczące klęsk żywiołowych, to ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej reguluje tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej. Według art. 7 tej ustawy w czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Natomiast stosownie do treści art. 8 w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy; 2) starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu; 3) wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa; 4) minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada nie została upoważniona do podejmowania kwestionowanego przepisu, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

IV

W § 8 ust. 6 uchwały Rada postanowiła: „*Posiedzenia Rady Sołeckiej odbywają się co najmniej jeden raz na kwartał. Posiedzeniu przewodniczy Sołtys z prawem do głosowania.*”.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym: „1. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. 2. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.”

Z przywołanych postanowień ustawy o samorządzie gminnym wynika, że rada sołecka jest obligatoryjnym gremium doradczym dla sołtysa. Sołtys, jak również jego opiniodawcze kolegium są wybierani w trybie określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten, jak wskazuje literatura przedmiotu, jest bezwzględnie wiążący dla rady gminy podczas tworzenia i uchwalania statutu jednostki pomocniczej (por. A. Skoczylas w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, Warszawa 2011, s. 409, punkt 6).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że uwzględnienie w składzie rady sołeckiej sołtysa (na co wyraźnie wskazuje treść § 8 ust. 6 zdanie drugie uchwały) narusza ustawowo określony w art. 36 ust. 2 model ustalania składu tego kolegium. Sołtys oraz rada sołecka to dwie odrębne struktury. Tym samym za niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której sołtys miałby uczestniczyć z prawem głosu w gremium, które ma mu doradzać i opiniować planowane przez niego działania. Taka sytuacja stoi w sprzeczności z celem funkcjonowania rady sołeckiej, wskazanym w przepisach ustawy samorządowej.

V

W § 16 ust. 2 lit. a) uchwały Rada postanowiła „*wybory sołtysa i członków rady sołeckiej przeprowadza komisja wyborcza w składzie co najmniej 3-osobowym, w tym przedstawiciel Urzędu Gminy i Miasta*”.

Powyższym przepisem Rada nałożyła na przedstawicieli (pracowników) Urzędu Gminy i Miasta obowiązek uczestniczenia w pracach komisji wyborczej. Zdaniem organu nadzoru Rada nie została upoważniona do zamieszczania w statucie sołectwa tego typu postanowień. Zgodnie z art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu gminy jest wójt, a w tym wypadku Burmistrz Lubomierza (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, że to nie Rada, a Burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz ma wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków dotyczących wykonywania czynności związanych z pracami w komisjach wyborczych. Rada rozstrzygając w tym zakresie wkroczyła w ustawowe prerogatywy Burmistrza.

VI

W § 16 ust. 3 lit. c uchwały Rada postanowiła: „*Głosowanie na sołtysa i członków rady sołeckiej odbywa się osobiście bądź na mocy pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza (art. 40c ordynacji wyborczej do rad gmin...)*”.

W powyższym przepisie Rada wprowadziła możliwość głosowania na podstawie pełnomocnictwa. Dokonując oceny wprowadzonej przez Radę regulacji należy wyjść od treści art. 96 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo). Pełnomocnictwo jest jednostronną czynnością prawną podmiotu, na podstawie której umocowuje on przedstawiciela (pełnomocnika) do działania w jego imieniu. Rada chcąc wprowadzić na potrzeby Statutu możliwość głosowania przez pełnomocnika, winna zatem oprzeć się na istocie pełnomocnictwa wynikającej z Kodeksu cywilnego. Tymczasem rozwiązanie przyjęte w kwestionowanym zapisie uchwały w istotny sposób od niego odbiega. Sugeruje, że źródłem umocowania dla przedstawiciela (pełnomocnika) nie jest wyborca lecz Burmistrz. Wskazać należy, że w przypadku głosowania przez pełnomocnika, pełnomocnictwa udziela uprawniony do głosowania na rzecz działającego w jego imieniu, a nie Burmistrz. W takim układzie Burmistrz nie stanowi źródła umocowania. Stąd też za wadliwe należy uznać rozwiązanie, wedle którego głosowanie odbywa się na podstawie pełnomocnictwa „udzielonego przez Burmistrza (,,)”. Nadto dodać należy, że w omawianym zakresie nie istnieją podstawy do odpowiedniego stosowania przepisów prawa wyborczego w zakresie pełnomocnika do głosowania.

VII

W § 16 ust. 5 lit. b uchwały Rada postanowiła: „*Członkowie Rady Sołeckiej nie mogą pozostawać w zależności i nie są spowinowaceni w pierwszej linii (małżonkowie, dzieci, wstępni, zstępni) z Sołtysem. W przypadku wyboru osoby pozostającej w zależności osobowej w stosunku do Sołtysa, jej miejsce w Radzie zajmuje kolejna osoba z największą ilością głosów.*”.

We wskazanej wyżej regulacji Rada wprowadziła ograniczenia co do możliwości bycia członkiem Rady Sołeckiej. Zapis wyklucza każdą osobę, która jest w jakikolwiek sposób zależna i spowinowacona w pierwszej linii z sołtysem. Tymczasem zgodnie z 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. Rada zatem bezpodstawnie dokonała zawężenia kręgu osób, które mogą kandydować i być wybrane do Rady Sołeckiej. Skoro bowiem ustawa nie wprowadza tutaj żadnych rozróżnień i wyłączeń, nie ma podstaw do wprowadzania tego typu zapisów (zgodnie z zasadą "lege non distinguente nec nostrum est distinguere").

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że zgodnie regulacją przyjętą w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym z małżeństwa wynika powinowactwo między małżonkiem a krewnymi drugiego małżonka (art. 618 § 1). Linie i stopień powinowactwa określa się według linii i stopnia pokrewieństwa (art. 618 § 2). Krewnymi w linii prostej są osoby, z których jedna pochodzi od drugiej. Krewnymi w linii bocznej są osoby, które pochodzą od wspólnego przodka, a nie są krewnymi w linii prostej (617 § 1). Stopień pokrewieństwa określa się według liczby urodzeń, wskutek których powstało pokrewieństwo (617 § 1). Mając na względzie wskazane przepisy wskazać należy, że Rada dokonała ich modyfikacji. Postanowiła bowiem o „powinowactwie w pierwszej linii”. Tymczasem powinowactwo określa się odpowiednio w linii prostej albo bocznej. Kodeks nie posługuje się pojęciem „pierwszej linii”, a liczby (pierwszy, drugi, trzeci) odnosi do stopnia pokrewieństwa. Nadto Rada wskazując krąg osób, które są powinowaceni z sołtysem czyni to w sposób odbiegający od regulacji kodeksowej. Wymienia bowiem krewnych sołtysa, a nie jego powinowatych.

VIII

W § 19 ust. 1 pkt 2 uchwały Rada postanowiła „*Rozpoznaniu przez Burmistrza podlegają wnioski: (...), 2) wskazujące na dopuszczanie się osób objętych wnioskiem czynów dyskwalifikujących ich w opinii publicznej*”.

Przytoczoną regulacją statutu sołectwa, Rada wprowadziła możliwość badania przez Burmistrza wniosków skutkujących ewentualną możliwością odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej z pełnionych funkcji przed upływem kadencji z przyczyn określonych w statucie. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie, w jakim sankcjonuje możliwość odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej z uwagi na dopuszczenie się czynu dyskwalifikującego ich w opinii publicznej jest nieprecyzyjna i nieostra znaczeniowo. Formułowana bowiem przesłanka w postaci dopuszczenia się czynu dyskwalifikującego w opinii publicznej ma niezwykle szeroki charakter, nadając równocześnie nad wymiar duży luz decyzyjny w przypadku stosowania sankcji w postaci odwołania z pełnionej funkcji. W konsekwencji czego, dokonując interpretacji § 19 ust. 1 pkt 2 uchwały w istocie nie jest możliwe w sposób precyzyjny i jednoznaczny ustalenie w składanym wniosku czynu, który stanowić będzie podstawę do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej przed upływem kadencji. Wprowadzone unormowanie stwarza możliwość odwołania z powodów nieokreślonych w statucie. Tak skonstruowane zapisy statutu 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 one 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.

IX

W § 23 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada postanowiła: „*Sołectwo zobowiązane jest do: (...) 3) w przypadku niedoboru lub powstania w nim szkód z winy zarządzającego – niezwłocznego naprawienia szkody.*”.

Sołectwa jako jednostki pomocnicze działające w ramach budżetu gminy (art. 5 w związku z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) nie posiadają pełnej samodzielności i swobody działania. Z uwagi na taki ich charakter nie można im przypisać przymiotu podmiotowości prawnej, jaką posiadają np. tzw. ułomne osoby prawne. Nie mają podmiotowości w sferze prawa prywatnego. Dlatego też jednostki pomocniczej jako nie posiadającej zdolności prawnej i związanej z tym zdolności do czynności prawnych w istocie nie będzie można pociągnąć do odpowiedzialności za powierzone mienie. Wprowadzanie w tym zakresie obowiązków w zakresie naprawienia szkody należy uznać za bezpodstawne.

X

W § 6 pkt 2 uchwały Rada postanowiła „*Do kompetencji zebrania wiejskiego należy: (...), 2) podejmowanie uchwał w sprawach Sołectwa, w tym uchwalanie rocznego planu finansowo-rzeczowego lub zadań w ramach funduszu sołeckiego,*”. W § 6 pkt 3 uchwały Rada postanowiła „*Do kompetencji zebrania wiejskiego należy: (...), 3) rozpatrywanie sprawozdania Sołtysa z wykonania rocznego planu finansowo-rzeczowego lub zadań z funduszu sołeckiego,*”. W § 7 pkt 3 uchwały Rada postanowiła „*Do obowiązków Sołtysa należy: (...), 3) składanie na zebraniu wiejskim rocznego sprawozdania ze swej działalności, w tym z wykonania planu finansowo-rzeczowego Sołectwa lub zadań z funduszu sołeckiego oraz z działalności Rady Sołeckiej;*”. W § 7 pkt 15 uchwały Rada postanowiła „*Do obowiązków Sołtysa należy: (...), 15) opracowywanie i przedkładanie zebraniu projektu planu finansowo-rzeczowego, propozycji zadań w ramach funduszu sołeckiego i programu swojej pracy*”, W § 22 ust. 4 Rada postanowiła: „*W przypadku nie wyodrębnienia funduszu sołeckiego zebranie wiejskie uchwała roczny plan finansowo-rzeczowy. Uwzględnia on w pełni środki finansowe z budżetu Gminy przekazane do dyspozycji sołectwa.*”. Z kolei w § 24 uchwały Rada postanowiła: „*Dochodami Sołectwa mogą być również: 1) dobrowolne wpłaty ludności, 2) środki pochodzące z darowizn, 3) inne.*”.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Przyznanie określonych uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej (np. do dokonywania płatności czy odbierania należności związanych z powierzonym mieniem) w żaden sposób nie przesądza o posiadaniu przez sołectwo samodzielności w tym zakresie. Działanie w ramach budżetu oznacza, że sołectwa nie tworzą własnych budżetów ani jakichkolwiek innych planów finansowych. Co za tym idzie prawidłowy sposób planowania i dokonywania dochodów i wydatków jednostek pomocniczych gminy polega na ich odpowiednim wyodrębnieniu w budżecie gminy i ich obsłudze przy pomocy konta podstawowego gminy. Takiego sposobu finansowania nie zmienia również ustanowienie funduszu sołeckiego w oparciu o ustawę z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r., Nr 52, poz. 420 ze zmianami). W świetle powyższego jednostka pomocnicza w istocie nie osiąga dochodów ani nie ponosi wydatków. Są to bowiem dochody i wydatki Gminy. Dlatego też stwierdzenie, że sołectwa osiąga dochody z określonych źródeł uznać należy za istotne naruszenie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższego wskazać należy, że w odróżnieniu od jednostek budżetowych jednostki pomocnicze nie tworzą żadnych planów finansowych. W przypadku, gdy rada gminy rozstrzygnie o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki (art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim) sołectwo składa stosowny wniosek o przyznanie środków. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. Jako taki, dokument ten nie stanowi planu finansowego w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Co istotne „przyznanie sołectwu środków” w ramach funduszu sołeckiego nie oznacza fizycznego przekazania środków pieniężnych na konto sołectwa lecz wydzielenie ich w strukturze budżetu Gminy wedle obowiązującej klasyfikacji budżetowej.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
J. Bronowicka