



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 października 2015 r.

Poz. 4250

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.84.14.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 września 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

§5 ust. 1 pkt 10, §7 ust. 3, §8 ust. 2 pkt 6, §9 ust. 4, §16 ust. 2, §17 we fragmencie: "w szczególności", §21 ust. 1 we fragmencie: "powszechnie", §23 ust. 2 i ust. 3 we fragmencie: "wiejskiego", §24, §26 ust. 3, §27 ust. 1 we fragmencie: "na zebraniu wiejskim" i ust. 6, §28 ust. 2 zd. pierwsze we fragmencie: "zebraniu wiejskiemu i zd. drugie we fragmencie: "członków zebrania wiejskiego", ust. 7 zd. pierwsze we fragmencie: "wiejskiego" i ust. 13, §31 ust. 2 oraz §38 ust. 1 załącznika do uchwały nr XI/82/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 14 sierpnia 2015 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Ulesie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła m.in. uchwałę nr XI/82/2015 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Ulesie.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 20 sierpnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr XI/82/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) §5 ust. 1 pkt 10 załącznika do uchwały narusza art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301); 2) §7 ust. 3, §8 ust. 2 pkt 6, §23 ust. 2 i ust. 3 we fragmencie: "wiejskiego", §24, §26 ust. 3, §27 ust. 1 we fragmencie: "na zebraniu wiejskim" i ust. 6, §28 ust. 2 zd. pierwsze we fragmencie: "zebraniu wiejskiemu i zd. drugie we fragmencie: "członków zebrania wiejskiego" i ust. 7 zd. pierwsze we fragmencie: "wiejskiego" oraz §31 ust. 2 załącznika do uchwały naruszają art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym; 3) §21 ust. 1 we fragmencie: "powszechnie" narusza art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym; 4) §9 ust. 4 załącznika do uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP; 5) §16 ust. 2 załącznika do uchwały narusza art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym; 6) §17 we fragmencie: "w szczególności" załącznika do uchwały narusza art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; 7) §28 ust. 13 załącznika do uchwały narusza art. 18 ust. 2 pkt 2 i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym; 8) §38 ust. 1 załącznika do uchwały narusza art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą uchwały nr XI/82/2015 Rada Gminy Miłkowice, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectwa Ulesie, nadała statut temu sołectwu.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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 tej ustawy wskazano: „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.”.

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 omawianej 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.

W §5 ust. 1 pkt 10 załącznika do uchwały postanowiono: "Do zadań samorządu mieszkańców Sołectwa należy: 10) rozstrzyganie w sprawach dotyczących funduszu sołectkiego."

Kwestionowanym przepisem Rada Gminy przyznała jednostce pomocniczej kompetencję do decydowania w sprawach funduszu sołectkiego. Tymczasem kompetencje dla jednostki pomocniczej gminy w zakresie funduszu sołectkiego, przyznane ustawą o funduszu sołectkim są 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 sołectkim). 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) wniosek o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołectkiego (art. 7 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim). Jak wynika z powyższego kompetencje sołectwa i jego organów w zakresie środków z funduszu sołectkiego nie są kompetencjami decyzyjnymi (stanowiącymi)-sołectwo jedynie wnioskuje o przyznanie środków w ramach funduszu bądź o realizację wspólnych przedsięwzięć. Kompetencje do rozstrzygania w sprawach funduszu sołectkiego 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 sołectkim), 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 sołectkim).

Według §7 ust. 3 załącznika do uchwały: "Liczbę członków Rady Sołectkiej danej kadencji określa zebranie wiejskie.". W §8 ust. 2 pkt 6 załącznika do uchwały postanowiono: "Do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołectkiej oraz odwołanie sołtysa i rady sołectkiej lub poszczególnych jej członków, a także stwierdzenie wygaśnięcia mandatu;". W kolejnych regulacjach załącznika do uchwały zamieszczono dalsze przepisy związane z przypisaną zebraniu wiejskiemu kompetencją wyboru i odwoływania sołtysa oraz rady sołectkiej: - w § 23 ust. 2 i 3: "2. Porządek zebrania wiejskiego zwołanego w celu wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej powinien w szczególności zawierać: 1) wybór przewodniczącego zebrania i protokolanta, 2) złożenie sprawozdania z działalności Sołtysa i rady sołectkiej, 3) wybór Komisji Skrutacyjnej, 4) wybór Sołtysa, 5) wybór Rady Sołectkiej, 6) wolne wnioski i zapytania. 3. Zarządzenie Wójta o zwołaniu zebrania wiejskiego dla wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy oraz poszczególnych sołectwach."; - w §24: "1. Dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołectkiej, na zebraniu wiejskim wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/5 osób mających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołectkiej. 2. O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców, wybory w nowym terminie mogą być przeprowadzone bez względu na liczbę mieszkańców obecnych na zebraniu po upływie 15 minut uznanych jako termin drugiego zebrania."; - w §26 ust. 3: "Protokół

z przeprowadzonych wyborów stanowi załącznik do protokołu zebrania wiejskiego."; - w §27 ust. 1 i ust. 6: "1. Wybory sołtysa i członków rady sołeckiej odbywają się spośród nieograniczonej liczby kandydatów mających prawo wybieralności, zgłoszonych ustnie na zebraniu wiejskim. 6. Decyzję o liczbie członków rady sołeckiej podejmuje zebranie wiejskie przed wyborem rady sołeckiej."; - w §28 ust. 2 i ust. 7 zd. pierwsze: "2. Po zarejestrowaniu przez Komisję Skrutacyjną wszystkich nazwisk kandydatów, przewodniczący Komisji zgłasza zebraniu wiejskiemu wniosek o zamknięcie listy kandydatów na sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Wniosek podlega przegłosowaniu zwykłą większością głosów obecnych członków zebrania wiejskiego, w głosowaniu jawnym. 7. Członek zebrania wiejskiego potwierdza otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem."; - w §31 ust. 2: "W przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 2 wygaśnięcie mandatu stwierdza niezwłocznie zebranie wiejskie."

Wszystkie cytowane regulacje (w całości lub fragmentach wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego) naruszają prawo poprzez przyznanie zebraniu wiejskiemu kompetencji do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Taka treść regulacji jest sprzeczna z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.”. Z przepisu tego wynika bowiem, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i będących uprawnionymi do głosowania. Jest to podstawowa zasada prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Natomiast zgodnie z wskazywanymi regulacjami statutu uprawnione do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej jest zebranie wiejskie, które zgodnie z 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest organem uchwałodawczym sołectwa. Zachodzi zatem istotna rozbieżność pomiędzy regulacją ustawową a regulacją materii wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w uchwale. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru organu elekcyjnego wykracza poza przypisaną temu organowi rolę organu uchwałodawczego. Ustawodawca, wskazując na uchwałodawczy charakter zebrania wiejskiego, nie przyznał mu zatem prawa wyboru wykonawczego organu sołectwa ani jego organu wspomagającego.

Zaprezentowane stanowisko jednoznacznie wynika z treści ustawy i znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził jednoznacznie, że „prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w przepisie art. 36 ust. 1 tej ustawy, stanowiącym, że «Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie». Przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie” (wyrok z dnia 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09). W wyroku tym wskazano również, że „ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze i nie można mu nadawać charakteru elekcyjnego.”.

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności wskazanych fragmentów uregulowań zamieszczonych w załączniku do uchwały nr XI/82/2015.

Według §21 ust. 1 załącznika do uchwały: "Wybory sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym."

Tymczasem ustawa o samorządzie gminnym- w art. 36 ust. 2- wyraźnie określa charakter wyborów sołtysa i rady sołeckiej, stanowiąc, że wybierani są oni w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawodawca nie przewidział dla tego typu wyborów przymiotu powszechności. Zasada powszechności formułuje zakaz wyłączenia od czynnego udziału w wyborach jednostek (obywateli) lub grup społecznych wchodzących w skład zbiorowego podmiotu suwerenności. Gwarantuje każdemu wyborcy udział w procesie wysuwania kandydatów (Banaszak B., "Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych", Oficyna 2007). Omawiana zasada doznaje ograniczenia na poziomie ustawowym m.in. w postaci cenzusu domicylu (zamieszkiwania). Cenzus ten został wprowadzony przez ustawodawcę w wyborach sołtysa i rady sołeckiej, ograniczając tym samym czynne prawo wyborcze w tych wyborach do stałych mieszkańców danego sołectwa. Zatem jedynym i wyczerpującym charakter omawianych wyborów przepisem jest art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W §9 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła: "Uczestnikami zebrania wiejskiego, bez prawa udziału w głosowaniu, mogą być także inne osoby niż określone w ust. 1, tj. przedstawiciele organów gminy, jednostek organizacyjnych gminy, urzędu gminy, organizacji społecznych, instytucji, przedsiębiorców. W/w uczestnicy podpisują odrębną listę obecności, która stanowi załącznik do protokołu z zebrania."

Regulacja powyższa jest niekoherentna z §9 ust. 3 załącznika do uchwały, w którym przyjęto: „Obrady zebrania wiejskiego są jawne”. Przyjęcie w statucie zasady de facto dającej każdemu prawo wstępu na zebranie wiejskie powoduje, że regulacja §9 ust. 4 załącznika do uchwały traci jakiegokolwiek znaczenie prawne. Skoro każdy może wejść na zebranie wiejskie, to mogą być to również osoby wymienione w §9 ust. 4 załącznika do uchwały, ale także każda inna osoba niewymieniona w tym przepisie. Wobec powyższego stwierdzić należy, że § 9 ust. 4 załącznika do uchwały nie spełnia wymogu określoności przepisu prawa, która oznacza zarówno nakaz stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00).

Wobec brzmienia §9 ust. 3 załącznika do uchwały nie wiadomo jakie znaczenie nadać kwestionowanemu przepisowi. Ważąc stopień naruszenia zasady określoności prawa, wobec stwierdzenia niekoherentności uchwały, stwierdzić należy, że nastąpiło przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowiące samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz określoności stanowionych przepisów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2003 r., K 53/02).

Według §16 ust. 2 załącznika do uchwały: "W przypadku trwałej nieobecności lub niemożności wykonywania przez sołtysa zadań statutowych upoważnia się wskazanego przez sołtysa, a w razie niewskazania, przez radę sołecką członka rady sołeckiej."

W sytuacji gdy sołtys nie wykonuje swojej funkcji w sposób trwały (tj. zaprzestał faktycznego jej wykonywania z różnych powodów) organ stanowiący gminy nie może kreować w statucie jednostki pomocniczej organu zastępczego sołtysa, wskazywanego przez ustępującego sołtysa, bądź przyznawać radzie sołeckiej kompetencji do powołania osoby będącej takim organem (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 nie przewiduje zatem innych organów niż te, które zostały wyszczególnione w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Artykuł 36 ust. 2 omawianej ustawy stanowi zaś, 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 organ stanowiący gminy, uchwalając zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, nie może od tej reguły wprowadzać wyjątku w postaci wprowadzenia podmiotu pełniącego obowiązki sołtysa, na dodatek powoływanego poza procedurą wyborczą bez udziału stałych mieszkańców sołectwa. Tym samym, zamieszczenie przez Radę regulacji dopuszczającej powierzenie obowiązków sołtysa innej osobie stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji i istotne naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W §17 załącznika do uchwały Rada Gminy określając zadania należące do właściwości sołtysa użyła zwrotu „w szczególności”. Uprawnienie Rady do definiowania zadań sołtysa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do organów sołectwa (tu: sołtysa). W opinii Organu Nadzoru zadania sołtysa, czyli organu jednostki pomocniczej

powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań tego organu stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje. Ponadto, w ocenie Organu Nadzoru, zamieszczenie w treści §17 załącznika do uchwały wyrażenia „w szczególności” 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.

Według §28 ust. 13 załącznika do uchwały: "Wójt gminy zapewnia środki niezbędne dla utrzymania porządku i spokoju w czasie głosowania."

W przekonaniu 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. Według przepisów ustawy o samorządzie gminnym to wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa sposób wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Wyłącznie organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do określenia form i środków, zapewniających zgodne ze statutem sołectwa i jednocześnie sprawne przeprowadzenie wyborów.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy 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. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. 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 (burmistrza, prezydenta miasta) nakładając na niego w tej kwestii obowiązek co do sposobu podjęcia działań wykonawczych (zapewnienie spokoju i porządku w czasie wyborów sołtysa i rady sołeckiej).

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 zostałoby 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 Miłkowice do podjęcia kwestionowanego przepisu uchwały nakładającego na Wójta wskazany wyżej obowiązek.

W §38 ust. 1 załącznika do uchwały czytamy: "Zmiany w statucie sołectwa uchwała rada z własnej inicjatywy, na wniosek wójta lub zebrania wiejskiego."

Powyższe stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który określa, że organem właściwym do uchwalenia statutu jest rada gminy, ale uczynić ma to po konsultacjach z mieszkańcami. Ustawodawca nie wymaga tutaj dodatkowego wniosku wójta lub zebrania wiejskiego. Nie ulega zaś wątpliwości, że – jeżeli przepis ustawy nie stanowi inaczej – zmian w akcie prawnym dokonuje się w sposób właściwy dla jego ustanowienia. Tym samym § 38 ust. 1 załącznika do uchwały stanowi modyfikację ustawy i jako taki w sposób istotny narusza prawo, co powoduje jego nieważność. Dodatkowo kwestionowany zapis Statutu Sołectwa jest wewnętrznie sprzeczny z §38 ust. 2 tego Statutu, gdzie określono, już w sposób odpowiadający dyspozycji art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, że zmiana Statutu Sołectwa następuje w trybie określonym dla jego uchwalenia.

Mając powyższe na uwadze, postanawia się jak w sentencji.

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

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

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz