



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 marca 2015 r.

Poz. 1176

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.72.22.2015.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 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

§ 7 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”, § 7 ust. 2 lit. g we fragmencie „sesjach Rady Gminy i”, § 14 ust. 7 we fragmencie „i nie był prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne”, § 22 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim z dnia 22 stycznia 2015 roku nr V/34/15 w sprawie nadania statutu sołectwu Płóczki Dolne.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 stycznia 2015 roku Rada Miejska w Lwówku Śląskim działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podjęła uchwałę nr V/34/15 w sprawie nadania statutu sołectwu Płóczki Dolne.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lutego 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

1. § 7 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP,
2. § 7 ust. 2 lit. g uchwały we fragmencie „w sesjach Rady Gminy i” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37a ustawy o samorządzie gminnym,
3. § 14 ust. 7 we fragmencie „i nie był prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i § 2 ustawy Kodeks wyborczy,
4. § 22 ust. 2 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 z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1202).

I

W § 7 ust. 2 uchwały Rada Gminy określając jakie zadania należą 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, 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 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 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.

II

Rada w § 7 ust. 2 lit g uchwały postanowiła, że do obowiązków sołtysa należy uczestniczenie w sesjach rady gminy i okresowych naradach sołtysów. 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 jednoosobowy 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, wprowadzając do przedmiotowego statutu § 7 ust. 2 lit. g, 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.). Naczelnny 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”.

III

W § 14 ust. 7 uchwały Rada określając kto może być wybrany na sołtysa stwierdziła, że nie może zostać nim osoba prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne. Tak wprowadzony warunek niekaralności

zawęża wyznaczony art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego krąg osób mogących się ubiegać o funkcję sołtysa. Przytoczony przepis ustawy 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. Niezależnie od tego stwierdzić należy, że w przypadku określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej w istocie 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 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.

IV

Z kolei w § 22 ust. 2 uchwały postanowiono, że Burmistrz może upoważnić pracowników Urzędu Gminy i Miasta Lwówek Śląski 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 Lwówka Śląskiego (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 Lwówek Śląski 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.

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