DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 stycznia 2016 r.

Poz. 335

Elektronicznie podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 2016-01-19 14:38:27

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.119.16.2015.SP1
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 pkt 1, **§ 6 ust. 1** we fragmencie „*oraz przekazanymi uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Burmistrza*”, **§ 6 ust. 3**, **§ 11 ust. 1** we fragmencie „*Zebranie Wiejskie*”, **§ 11 ust. 2**, **§ 22 ust. 1 pkt 1 i pkt 2**, **§ 31** we fragmencie „*w szczególności*”, a także **§ 38** we fragmencie „*i planem finansowym*” załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach Nr **XVII/113/15** z dnia 3 grudnia 2015 r. *w sprawie nadania statutu sołectwa Biestrzyków-Radomierzyce*.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Siechnicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 3 grudnia 2015 r. uchwałę Nr **XVII/113/15** *w sprawie nadania statutu sołectwa Biestrzyków-Radomierzyce*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Sekretarza Gminy Siechnice z dnia 10 grudnia 2015 r. (znak: WOP.0711.32.2015.IP) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 10 grudnia 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 3 ust. 2 pkt 1** załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- **§ 6 ust. 1** we fragmencie „*oraz przekazanymi uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Burmistrza*” oraz **§ 6 ust. 3** załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- **§ 11 ust. 1** we fragmencie „*Zebranie Wiejskie*”, **§ 11 ust. 2**, **§ 22 ust. 1 pkt 1 i pkt 2** załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- **§ 31** we fragmencie „*w szczególności*” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- **§ 38** we fragmencie „*i planem finansowym*” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 51 ust. 3 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 ustawy wskazano, że: „Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej; 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.”

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

Rada Miejska w Siechnicach w **§ 3 ust. 2 pkt 1** w związku z § 2 pkt 10 załącznika do uchwały wskazała, że jednostka pomocnicza – sołectwo Biestrzyków – Radomierzyce działa na postawie obowiązujących przepisów, a w szczególności ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515).

W kontekście powyższego postanowienia Statutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego.

Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Postanowienia § 3 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu stanowionego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw i rozporządzeń. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

W związku z tym należy uznać, że kwestionowany w sentencji fragment analizowanego statutu – wskazujący ustawę, na podstawie której działa przedmiotowe sołectwo w Gminie Siechnice – w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Następnie Rada w **§ 6 ust. 1** załącznika do uchwały przyjęła: *Sołectwo uczestniczy w realizacji zadań Gminy na swoim obszarze w zakresie określonym niniejszym Statutem oraz przekazanymi uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Burmistrza*. Z kolei **§ 6 ust. 3** Rada postanowiła: *Przejęcie zadań przekazywanych przez organy Gminy wymaga zgody sołectwa*.

Uprawnienie Rady Miejskiej do określenia zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej (tu sołectwu) przez gminę oraz sposób ich realizacji 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 zadań przekazywanych sołectwu oraz sposobu ich realizacji.

W opinii Organu Nadzoru zakres zadań przekazywanych sołectwu przez gminę oraz sposób ich realizacji powinien być szczegółowo i wyraźnie wymieniony w statucie sołectwa. Upoważnienie Rady Miejskiej oraz Burmistrza do określania zadań przekazywanych sołectwu stwarza szerokie pole do interpretacji zarówno

co do zakresu tych zadań, jak i sposobu ich realizacji. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy zadań realizowanych przez sołectwo o bliżej nieokreślone rodzaje działalności oraz inne sposoby realizacji tych zadań, o których statut sołectwa nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć.

Prawo do określania zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu realizacji tych zadań 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 postanowienia wskazanych fragmentów § 6 załącznika do uchwały naruszają 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 przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę oraz sposobu realizacji tych zadań.

Ponadto wskazuje się dodatkowo, że postanowienie § 6 ust. 3 załącznika do uchwały o możliwości przejęcia zadań przekazywanych przez organy Gminy za zgodą sołectwa naruszają w sposób istotny art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Organ Nadzoru zauważa, że przekazanie nowych zadań sołectwu przez Gminę wymaga zmiany statutu sołectwa z zachowaniem odpowiedniego trybu – przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Mając powyższe na uwadze należy zatem stwierdzić nieważność **§ 6 ust. 1** we fragmencie „*oraz przekazanymi uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Burmistrza*”, **§ 6 ust. 3** załącznika do uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

Z kolei zgodnie z **§ 22 ust. 1 pkt 1 i pkt 2** załącznika do uchwały, do wyłącznej właściwości Zebrania Wiejskiego należy: wybór i odwołanie Sołtysa oraz wybór i odwołanie Rady Sołeckiej.

W innych regulacjach załącznika do uchwały zamieszczono dalsze przepisy związane z przypisaną Zebraniu Wiejskiemu kompetencją wyboru i odwoływania Sołtysa oraz Rady Sołeckiej. W **§ 11 ust. 1 i 2** załącznika do uchwały postanowiono: *1. Wyboru Sołtysa i Rady dokonuje Zebranie Wiejskie w głosowaniu tajnym, bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. 2. Zebranie Wiejskie dla wyborów Sołtysa i Rady zwołuje i prowadzi Burmistrz lub osoba przez niego upoważniona, do czasu wyboru przewodniczącego zebrania*.

Wszystkie cytowane powyżej regulacje 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 jest organem uchwałodawczym sołectwa.

Zachodzi zatem istotna rozbieżność pomiędzy regulacją ustawową a regulacją materii wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w załączniku do uchwały. 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 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 WSA z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09, LEX nr 569829). W wyroku tym wskazano również, że „*ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze i nie można mu nadawać charakteru elekcyjnego*".

Wszystko powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 11 ust. 1 we fragmencie „*Zebranie Wiejskie*", § 11 ust. 2, § 22 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały.

Ponadto, w **§ 31** załącznika do uchwały Rada Miejska w Siechnicach, określając, jakie obowiązki i kompetencje należą do 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. W opinii Organu Nadzoru obowiązki i kompetencje sołtysa powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności" stwarza szerokie pole do interpretacji i pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć.

Ponadto, w ocenie Organu Nadzoru, zamieszczenie w treści § 31 załącznika do uchwały przedmiotowego postanowienia 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 organów jednostki pomocniczej i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania im innych jeszcze zadań niż przewidziane w statucie.

Powyższe stanowisko Organu Nadzoru znalazło potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że: „*Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołeckiej (...) powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia, jak trafnie przyjął organ nadzoru, umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa*." (sygn. akt III SA/Wr 111/12).

Następnie Rada Miejska w Siechnicach w **§ 38** załącznika do uchwały przyjęła: *Sołectwo samodzielnie decyduje o wykorzystaniu środków finansowych wyodrębnionych w budżecie Gminy dla potrzeb Sołectwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i planem finansowym*.

Zgodnie z art. 51 ust. 3 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 obsługi przy pomocy konta podstawowego gminy. Takiego sposobu finansowania nie zmienia również ustanowienie funduszu sołeckiego w oparciu o ustawę z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.).

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.

W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić nieważność § 38 we fragmencie „i planem finansowym" załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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:
P. Hreniak