



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 lipca 2016 r.

Poz. 3152

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.165.12.2016.MK WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „oraz tworzenie pomocy sąsiedzkiej”, § 21 ust. 2 we fragmencie „wiejskie” oraz 28 ust. 4 we fragmencie „w uzgodnieniu z radą sołecką” załącznika do uchwały nr XVIII/133/2016 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Chwalisław.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 12 maja 2016 r., działając na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Złotym Stoku podjęła uchwałę nr XVIII/133/2016 w sprawie nadania statutu sołectwu Chwalisław, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 20 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały, we fragmencie „oraz tworzenie pomocy sąsiedzkiej”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.);

- § 21 ust. 2 załącznika do uchwały, we fragmencie „wiejskie”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 28 ust. 4 załącznika do uchwały, we fragmencie „w uzgodnieniu z radą sołecką”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada działała na podstawie 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. Z kolei w art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił, 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 o samorządzie gminnym. 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.

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Z powyższego wynika, że organ stanowiący, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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. (K25/99, 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 (...)”.

W treści dyspozycji § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że do zadań sołectwa należy „organizowanie wspólnych prac na rzecz sołectwa i społeczności lokalnej oraz tworzenie pomocy sąsiedzkiej”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis we fragmencie „oraz tworzenie pomocy sąsiedzkiej” stanowi wyraz przekroczenia udzielonego radzie upoważnienia ustawowego do określenia zakresu działania sołectwa. Rada przyznając sołectwu uprawnienie do tworzenia pomocy sąsiedzkiej 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 m. in.: 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 akcją 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 ust. 1 ustawy, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. Natomiast zgodnie z ust. 2 ww. ustawy, 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 przywołanej ustawy, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. W ust. 2 wskazanego przepisu postanowiono, że 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.

Odnosząc się do regulacji prawnych dotyczących klęsk żywiołowych należy wskazać ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, która 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 przepisu w zakwestionowanym fragmencie, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności. Jednocześnie, jak wskazano już powyżej, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując przyznaną kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii jest nieuprawnione.

Kolejne istotne naruszenie prawa, organ nadzoru stwierdził w przepisie § 21 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym „W przypadku braku quorum w wyznaczonym I terminie zebrania, po upływie 15 minut od wyznaczonego I terminu zebranie wiejskie może odbyć się w II terminie”.

Zacytowana powyżej regulacja, we fragmencie „wiejskie”, narusza 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 przywołaną regulacją 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 cytowanym przepisie 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”.

Wskazując na powyższe naruszenie zaznaczyć należy, że w pozostałej treści rozdziału V załącznika do uchwały Rada Miejska, ustanawiając zasady i tryb wyborów sołtysa i rady sołeckiej, posługuje się jedynie pojęciem „zebranie”, a ponadto w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, wśród kompetencji zebrania wiejskiego nie wymieniono wyboru sołtysa i rady sołeckiej, co przesądza o prawidłowości dokonanych regulacji w tej materii.

Niemniej jednak, w § 21 ust. 2 załącznika do uchwały, w sposób nieuprawniony odniesiono się do zebrania wiejskiego, co skutkowało stwierdzeniem opisanego powyżej istotnego naruszenia prawa.

Następnie, formułując zasady gospodarki finansowej sołectwa, w treści § 28 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Złotym Stoku postanowiła, że „uprawnienia do dysponowania środkami finansowymi, ujętymi w budżecie rocznym sołectwa, posiada sołtys w uzgodnieniu z radą sołecką”, uzależniając tym samym uprawnienia sołtysa od zgody rady sołeckiej. Taka konstrukcja przywołanego przepisu jest nieuprawniona i nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach. Zgodnie z art. 36 ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, działalność sołtysa wspomaga rada sołecka, co przesądza o jej wspomagającym charakterze. Przedstawione stanowisko potwierdza jednocześnie treść § 8 ust. 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którą rada sołecka jest „organem opiniodawczo-doradczym sołtysa w zakresie sprawowania jego funkcji”. Jednocześnie również w doktrynie przypisuje się radzie sołeckiej jedynie funkcje doradcze i opiniodawcze w przedmiocie spraw określonych w statucie, a także inicjujące. Wobec powyższego, zakwestionowany przepis załącznika do uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z radą sołecką” stanowi istotne naruszenie dyspozycji 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

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:
P. Hreniak