



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 118

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.16.6.2015.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2015 r.

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

#### stwierdzam nieważność

**§ 3 ust. 2 i 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”, **§ 6 pkt 5, § 7 pkt 1, § 7 pkt 3** we fragmencie: „planu finansowo-rzeczowego Sołectwa lub”, **§ 7 pkt 5** we fragmencie: „w tym kierowanie akcją pomocy w Sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, w szczególności poprzez wykonywanie zarządzeń Wójta;”, **§ 7 pkt 15** we fragmencie: „projektu planu finansowo-rzeczowego”, **§ 16, § 17, § 20 ust. 3, § 21, § 22, § 23 ust. 1** we fragmencie: „chyba że zainteresowani nie stawiają się na zebraniu i nie usprawiedliwią pisemnie swej nieobecności”, **§ 25 ust. 4, § 26 ust. 2 pkt 3, § 27, § 33** załącznika nr 1 do uchwały Nr **XI/55/2015** Rady Gminy Cieszków z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Grzebielin.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Cieszków, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 30 listopada 2015 r. uchwałę w sprawie nadania Statutu Sołectwa Grzebielin – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Cieszków z dnia 01 grudnia 2015 r. nr urg.0007.15.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 04 grudnia 2015 r.

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

- **§ 3 ust. 2** we fragmencie „w szczególności”, **§ 3 ust. 3** we fragmencie „w szczególności” i **§ 7 pkt 1** załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- **§ 6 pkt 5, § 16, § 17, § 20 ust. 3, § 21, § 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, § 23 ust. 1** we fragmencie: „chyba że zainteresowani nie stawiają się na zebraniu i nie usprawiedliwią pisemnie swej nieobecności” załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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”, **§ 25 ust. 4 i § 27**

załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;

- § 7 pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie: „w tym kierowanie akcją pomocy w Sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, w szczególności poprzez wykonywanie zarządzeń Wójta;” z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

- § 22 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

- § 26 ust. 2 pkt 3 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 w zw. z art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;

- § 33 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 i art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

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.

1. W § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy określając zakres zadań przekazywanych Sołectwu Grzebielin użyła zwrotu „w szczególności” [cyt. „Zadania Sołectwa obejmują w szczególności: (...)”]. Podobnie, określając sposób realizacji zadań przekazywanych Sołectwu Grzebielin przez Gminę Cieszków, Rada Gminy w § 3 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały także w tym przypadku posłużyła się zwrotem „w szczególności” [cyt. „Zadania określone w ust. 2 Sołectwo realizuje w szczególności poprzez: (...)”]. Uprawnienie Rady 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. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań przekazywanych sołectwu oraz sposobu realizacji tych zadań 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 (§ 3 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały) oraz inne sposoby realizacji tych zadań (§ 3 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały), o których statut 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, zamieszczenie w treści § 3 ust. 2 i 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 przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę oraz sposobu realizacji tych zadań, przy jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania przedmiotowemu sołectwu jeszcze innych zadań i innych sposobów realizacji tych zadań, niż przewidziane w statucie.

W kontekście powyższych wywodów należy również stwierdzić nieważność **§ 7 pkt 1** załącznika nr 1 do uchwały, w którym w ogólny sposób stwierdzono, że sołtys realizuje zadania wytyczone przez zebranie bez jednoczesnego ich wskazania (cyt. „Do obowiązków Sołtysa należy realizowanie zadań wytyczonych przez zebranie”). Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zadania organów jednostki pomocniczej określa statut.

**2. W § 6 pkt 2** załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła „Do kompetencji zebrania [przyp. 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** załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła „Do kompetencji zebrania należy: (...), 3) rozpatrywanie sprawozdania Sołtysa z wykonania rocznego planu finansowo-rzeczowego lub zadań z funduszu sołeckiego.”, W **§ 7 pkt 3** załącznika nr 1 do 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** załącznika nr 1 do 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 **§ 25 ust. 4** załącznika nr 1 do uchwały 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 **§ 27** załącznika nr 1 do 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 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. 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.

**3. Zgodnie z § 6 pkt 5** załącznika nr 1 do uchwały do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybieranie i odwoływanie Sołtysa oraz Rady Sołeckiej.

W kolejnych regulacjach uchwały zamieszczono dalsze przepisy związane z przypisaną Zebraniu Wiejskiemu kompetencją wyboru i odwoływania Sołtysa oraz Rady Sołeckiej. W **§ 16 ust. 1-3** załącznika nr 1 do uchwały postanowiono, że: „1. Zebranie w sprawie wyborów Sołtysa i członków Rady Sołeckiej

zarządza Rada Gminy. W tym celu określa miejsce, dzień i godzinę zebrania wiejskiego oraz wyznacza przewodniczącego zebrania spośród radnych lub pracowników Urzędu Gminy w Cieszkowie. 2. Porządek obrad zebrania w sprawie wyborów powinien zawierać w szczególności: 1) powołanie komisji skrutacyjnej; 2) autoprezentacja kandydatów; 3) zgłoszenie kandydatów na Sołtysa i członków Rady Sołeckiej; 4) przeprowadzenie tajnego głosowania; 5) ogłoszenie wyników. 3. Przygotowanie warunków organizacyjnych do przeprowadzenia tajnego głosowania (zasłona, urna) zapewnia Wójt.", a w § 17 ust. 1-2 załącznika nr 1 do uchwały, że: „1. Dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców Sołectwa. 2. O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców, wybory są ważne ze względu na ilość obecnych na zebraniu po odczekaniu 15 minut”. Zgodnie z § 21 ust. 1-2 załącznika nr 1 do uchwały: „1. Odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej stanowi wyłączną kompetencję zebrania. 2. Zebranie w celu odwołania, o którym, mowa w ust. 1 zwołuje Wójt z własnej inicjatywy lub na uzasadniony wniosek co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania.”, natomiast „3. Zebranie w celu uzupełnienia składu Rady Sołeckiej zwołuje Sołtys w terminie 1 miesiąca od dnia wygaśnięcia mandatu.” (§ 20 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały). W kolejnej regulacji postanowiono także, że: „1. Odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej nie może nastąpić zaocznie, chyba że zainteresowani nie stawiają się na zebraniu i nie usprawiedliwią pisemnie swej nieobecności.” (§ 23 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały).

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 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 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 § 6 pkt 5, § 16, § 17, § 20 ust. 3, § 21, § 22, § 23 ust. 1 we fragmencie: „chyba że zainteresowani nie stawiają się na zebraniu i nie usprawiedliwią pisemnie swej nieobecności” załącznika nr 1 do uchwały. Ponadto ze względu na powiązanie merytoryczne z kwestionowanym § 21 załącznika nr 1 do uchwały, stwierdzenia nieważności wymaga także zapis § 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały.

**4. 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 Wójta;”.**

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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 z późn. zm.), 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. 31b 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 z późn. zm.), 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 (Dz. U. z 2014 r., poz. 333 z późn. zm.) 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 Gminy nie została upoważniona do podejmowania kwestionowanego przepisu, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

**5. W § 22 ust. 1 pkt 2** załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła „*Rozpoznaniu przez Wójta 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 Wójta wniosków skutkujących ewentualną możliwością odwołania sołtysa i członków rady sołectkiej 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 sołectkiej z uwagi na

dopuszczenie się czynu dyskwalifikującego ich w opinii publicznej jest nieprecyzyjna i nieostra znaczeniowo. Formulowana 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 § 22 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 1 do 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.

**6. W § 26 ust. 2 pkt 3** załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła: *„Sołectwo zobowiązane jest do: (...) 3) w przypadku niedoboru lub powstania w nim szkód z winy zarządzającego – niezwłocznego naprawienia szkody.”*

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 o samorządzie gminnym gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, jak też posiada osobowość prawną. Z kolei na podstawie art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Z powyższego widać, że sołectwa nie posiadają odrębnej od gminy osobowości prawnej i są zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – tylko jednostkami pomocniczymi gminy, a ich działalność w granicach określonych statutem, prowadzona jest w ramach osobowości prawnej gminy.

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 dotyczących naprawienia szkody należy uznać za bezpodstawne.

**7. W § 33** załącznika nr 1 do uchwały Rada wskazała, że: *„Spory między organami sołectwa wynikające na tle interpretacji niniejszego statutu rozpatruje Wójt.”*

Zdaniem organu nadzoru zapis ten istotnie narusza prawo, ponieważ organ stanowiący gminy nie może przypisywać Wójtowi (organowi wykonawczemu gminy) kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, w tym aktów stanowionych przez samą radę gminy.

Regulacja taka stanowi, po pierwsze, istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wyraźnie stanowi, jakie materie mogą zostać uregulowane w statucie

jednostki pomocniczej, i mimo że wprowadza otwarty katalog spraw podlegających regulacji, to do zakresu takiej regulacji nie należy z pewnością kwestia rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią aktu. Po drugie, konieczne jest podkreślenie, że w polskim porządku prawnym nie występuje obecnie w ogóle instytucja powszechnie obowiązującej wykładni aktów normatywnych przez organ je stanowiący (wykładni autentycznej). Powszechna wykładnia aktów normatywnych pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tymi przepisami sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz – poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego – ustawom. Oznacza to, niedopuszczalność przypisywania jakiegokolwiek podmiotowi prawa do rozstrzygnięcia sporów na tle interpretacji postanowień aktu prawnego.

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*