



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 lipca 2015 r.

Poz. 3286

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.87.5.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lipca 2015 r.

Działając 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**

§ 1 ust. 3 tiret pierwsze i czwarte, § 2 ust. 1 we fragmencie „a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw” i ust. 3 we fragmencie „i zarządzeniach Wójta”, § 4 ust. 2 we fragmencie „oraz zadania przekazywane uchwałami Rady Gminy i zarządzeniami Wójta” i ust. 3 pkt 10 tiret pierwsze, § 5 we fragmencie „w szczególności”, § 5 pkt 1, § 8 pkt 1 i pkt 2 we fragmencie „wyboru, zmiany składu, odwołania, przyjęcia rezygnacji członków Rady Sołectkiej oraz”, § 9 ust. 5, § 12 ust. 2 i 3, § 13 we fragmencie „i § 25 ust. 1”, § 14 ust. 2 we fragmencie „za wyjątkiem wyborów Sołtysa i członków Rady Sołectkiej oraz odwołania Sołtysa i członków Rady Sołectkiej, które odbywają się w głosowaniu tajnym” i ust. 3 we fragmencie „z zastrzeżeniem § 28 ust. 3 pkt. 6,” § 17 ust. 1 we fragmencie „pełni swoje obowiązki społecznie oraz” i ust. 4 we fragmencie „mieszkańców Sołectwa”, § 18 ust. 1 we fragmencie „przez Zebranie Wiejskie”, § 19 ust. 1 we fragmencie „udział w sesjach Rady Gminy Mysłakowice” i ust. 2 we fragmencie „w szczególności”, § 21 ust. 1 we fragmencie „z zastrzeżeniem ust. 2” i ust. 2, § 22 ust. 3 we fragmencie „bezpośrednio na zebraniu, na którym ma być dokonany wybór członków Rady Sołectkiej”, § 24 ust. 1 we fragmencie „Zebrania Wiejskiego”, ust. 3 i ust. 5 we fragmencie „Zebrania Wiejskiego zwołanego w celu”, § 25, § 26 ust. 1 we fragmencie „według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień wyborów” i ust. 2, § 27 ust. 1 we fragmencie „w dniu Zebrania Wiejskiego” i ust. 2 we fragmentach „w dniu Zebrania Wiejskiego” oraz „, a nadto: - nie jest pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, - nie jest pozbawiona praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, - nie jest ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądowym”, § 28 ust. 1 we fragmencie „członków Zebrania Wiejskiego”, ust. 3 pkt 6 we fragmencie „Zebrania Wiejskiego” i ust. 5, § 29 ust. 4 we fragmencie „w dniu Zebrania Wiejskiego”, ust. 6 we fragmencie „na posiedzeniu Zebrania Wiejskiego” i ust. 7, § 30 ust. 1 we fragmencie „lub Przewodniczący Zebrania Wiejskiego”, § 33 ust. 6 we fragmencie: „, licząc od dnia Zebrania Wiejskiego, na którym nie dokonano wyboru” i ust. 7 we fragmencie „na Zebraniu Wiejskim”, § 34 ust. 1, ust. 2 we fragmencie „do Zebrania Wiejskiego”, ust. 5 i ust. 6, § 35 ust. 1 zdanie drugie i ust. 2, § 36 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.)”, § 37 ust. 2 we fragmencie „która potwierdziła udział w zwołanym w celu wyborów Zebraniu Wiejskim własnoręcznym podpisem na liście osób uprawnionych do głosowania”, § 42 ust. 3, § 44 ust. 1 we fragmencie „w imieniu Sołectwa” i ust. 2-4, § 46 ust. 4 we fragmencie „w szczególności” oraz § 48 ust. 1-3 każdego z załączników do uchwały nr IX/64/15 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutów sołectwom wchodzącym w skład Gminy Mysłakowice.

## Uzasadnienie

Rada Gminy Mysłakowice, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1, 3-4 i art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 29 czerwca 2015 r. uchwałę w sprawie nadania statutów sołectwom wchodzącym w skład Gminy Mysłakowice – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że w każdym z jej załączników:

– § 1 ust. 3 tiret pierwsze i czwarte oraz § 2 ust. 1 we fragmencie „...a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– § 2 ust. 3 we fragmencie „i zarządzeniach Wójta” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 4 ust. 2 we fragmencie „oraz zadania przekazywane uchwałami Rady Gminy i zarządzeniami Wójta”, § 5 we fragmencie „w szczególności” oraz § 5 pkt 1 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 4 ust. 3 pkt 10 tiret pierwsze został podjęty z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.);

– § 8 pkt 1 i pkt 2 we fragmencie „wyboru, zmiany składu, odwołania, przyjęcia rezygnacji członków Rady Sołectkiej oraz”, § 12 ust. 2 i 3, § 13 we fragmencie „i § 25 ust. 1”, § 14 ust. 2 we fragmencie „za wyjątkiem wyborów Sołtysa i członków Rady Sołectkiej oraz odwołania Sołtysa i członków Rady Sołectkiej, które odbywają się w głosowaniu tajnym” i ust. 3 we fragmencie „z zastrzeżeniem § 28 ust. 3 pkt. 6,” § 18 ust. 1 we fragmencie „przez Zebranie Wiejskie”, § 21 ust. 1 we fragmencie „z zastrzeżeniem ust. 2” i ust. 2, § 22 ust. 3 we fragmencie „bezpośrednio na zebraniu, na którym ma być dokonany wybór członków Rady Sołectkiej”, § 24 ust. 1 we fragmencie „Zebrania Wiejskiego” i ust. 5 we fragmencie „Zebrania Wiejskiego zwołanego w celu”, § 25, § 26 ust. 2, § 27 ust. 1 we fragmencie „w dniu Zebrania Wiejskiego” i ust. 2 we fragmencie „w dniu Zebrania Wiejskiego”, § 28 ust. 1 we fragmencie „członków Zebrania Wiejskiego”, ust. 3 pkt 6 we fragmencie „Zebrania Wiejskiego” i ust. 5, § 29 ust. 4 we fragmencie „w dniu Zebrania Wiejskiego”, ust. 6 we fragmencie „na posiedzeniu Zebrania Wiejskiego” i ust. 7, § 30 ust. 1 we fragmencie „lub Przewodniczący Zebrania Wiejskiego”, § 33 ust. 6 we fragmencie: „, licząc od dnia Zebrania Wiejskiego, na którym nie dokonano wyboru” i ust. 7 we fragmencie „na Zebraniu Wiejskim”, § 34 ust. 1, ust. 2 we fragmencie „do Zebrania Wiejskiego”, ust. 5 i ust. 6, § 35 ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 oraz § 37 ust. 2 we fragmencie „która potwierdziła udział w zwołanym w celu wyborów Zebraniu Wiejskim własnoręcznym podpisem na liście osób uprawnionych do głosowania” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 9 ust. 5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 17 ust. 1 we fragmencie „pełni swoje obowiązki społecznie” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 17 ust. 4 we fragmencie „mieszkańców Sołectwa” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 19 ust. 1 we fragmencie „udział w sesjach Rady Gminy Mysłakowice” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym;

– § 19 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 24 ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 26 ust. 1 we fragmencie „według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień wyborów” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.);

– § 27 ust. 2 we fragmencie „, a nadto: - nie jest pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, - nie jest pozbawiona praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, - nie jest ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądowym” oraz § 36 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.)” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 42 ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i 3 w związku z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a § 44 ust. 1 we fragmencie „w imieniu Sołectwa”, ust. 3 i ust. 4 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i 3 w związku z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.);

– § 44 ust. 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) oraz art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 46 ust. 4 we fragmencie „w szczególności” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 48 ust. 1 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 48 ust. 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 48 ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 i art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 § 1 pkt 3 każdego z załączników do uchwały wskazano, że sołectwo „działa na podstawie przepisów prawa, a w szczególności: 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [...] 4) innych aktów prawnych”.

W kontekście tej regulacji należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa 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 RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów jednostek 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. W związku z tym podjętej regulacji nie można pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Akt wydany przez radę gminy, na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw. Tego typu regulacje dopuszczalne są 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 ustawy, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (porównaj: wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 81/12, CBOSA). Niedopuszczalne jest zatem wskazywanie w akcie prawa miejscowego na podstawie jakich ustaw działać ma jednostka pomocnicza. Powoduje to nieważność zarówno przypisu wskazującego wprost na ustawę o samorządzie gminnym, jak i odnoszącego się ogólnie do aktów prawnych, przez które należy wszak rozumieć także wszystkie źródła prawa będące wyżej w hierarchii niż kwestionowany statut.

Podobne argumenty przekonują o nieważności fragmentów § 2 ust. 1 każdego z załączników do uchwały, w których odnosząc się do jawności działania sołectwa wskazano, że „ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw”. Rada gminy nie ma zaś prawa do wskazywania jaki akt prawny może ograniczyć jawność działania sołectwa. Prawodawca miejscowy nie może pomijać faktu istnienia aktów prawnych, które w hierarchii źródeł prawa ułożone są wyżej niż ustawa, a tym samym również mogą zawierać postanowienia dotyczące ograniczenia jawności działania jednostek pomocniczych.

2. W § 2 ust. 3 każdego z załączników do uchwały wskazano, że: „Udostępnianie informacji publicznej na temat Sołectwa odbywa się w sposób i na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.*) i zarządzeniach Wójta”.

Tymczasem rada nie ma kompetencji, aby upoważnić Wójta do wydawania zarządzeń dotyczących sposobu i zasad udostępniania informacji publicznej. Takie postanowienie w sposób istotny narusza normy konstytucyjne stanowiące o tym, że prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Brak jest natomiast podstaw do ukształtowania normy kompetencyjnej do wydawania zarządzeń organu wykonawczego gminy w zakresie sposobu i zasad udostępniania informacji publicznej. Tym samym § 2 ust. 3 każdego z załączników do uchwały we fragmencie „i zarządzeniach Wójta” jest nieważny.

3. Zgodnie z § 4 ust. 2 każdego z załączników do uchwały: „Sołectwo realizuje zadania gminy na swoim obszarze w zakresie określonym niniejszym statutem oraz zadania przekazywane uchwałami Rady Gminy i zarządzeniami Wójta”. W § 5 ust. 1 każdego z załączników do uchwały postanowiono zaś o wykonywaniu zadań sołectwa „w szczególności poprzez: 1) realizowanie na swoim obszarze zadań i kompetencji przekazywanych przez organy gminy do wykonywania z ich upoważnienia”.

Cytowane regulacje naruszają w sposób istotny normy wyrażone w art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami statut jednostki pomocniczej gminy określa organizację i zakres działania tej jednostki, w tym w szczególności zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Oznacza to, że zgodnie z wolą ustawodawcy jedynym aktem, w którym może zostać unormowana kwestia zakresu działania jednostki pomocniczej, jest jej statut. Akt ten – zgodnie z powołanymi przepisami – normować ma tę kwestię w sposób wyczerpujący, a tym samym nie jest możliwe rozszerzanie katalogu zadań jednostki pomocniczej gminy w inny sposób, w tym również w formie uchwał rady gminy, zarządzeń wójta, czy upoważnień udzielanych przez te organy.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 ustawy, choć statut jednostki pomocniczej przyjmuje formę uchwały rady gminy, jest to jednak uchwała szczególnego rodzaju, albowiem przyjmowana jest ona w specjalnym trybie, który różni się od zwykłego koniecznością przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami danej jednostki. Tym samym „zwykła” (tj. inna niż statut jednostki pomocniczej) uchwała rady gminy nie może wkraczać w materię statutu jednostki pomocniczej, w tym modyfikować określonego w nim katalogu zadań powierzonych takiej jednostce. Ewentualna zmiana zakresu działania jednostki pomocniczej może zostać dokonana jedynie w drodze nowelizacji jej statutu, a więc z zachowaniem wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa. Tym samym uznać trzeba, że wskazane regulacje, w zakresie w jakim pozwalają na pozastatutowe wyznaczanie zadań sołectwa i sposobu ich realizacji, w sposób istotny naruszają prawo.

Także użycie zwrotu „w szczególności”, przy wyliczaniu sposobów realizacji zadań przez sołectwo narusza art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 ustawy. Skoro to w statucie ma zostać określony sposób realizacji zadań sołectwa, to nie można pozostawiać otwartego katalogu tych sposobów. Oznaczałoby to bowiem, że kto inny niż rada i w innej niż statut jednostki pomocniczej formie dookreślałby inne, niewymienione w uchwale, sposoby realizowania zadań. Rada gminy nie ma zaś kompetencji do przekazywania komukolwiek prawa do określania tego co winno być uregulowane przez nią w statucie. Z tego względu także fragment „w szczególności” § 5 każdego z załączników do uchwały jest nieważny.

4. Na mocy § 4 ust. 3 pkt 10 tiret pierwsze każdego z załączników do uchwały sołectwo uczestniczy w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez opiniowanie spraw o podstawowym znaczeniu dla społeczności Sołectwa, w szczególności zagospodarowania przestrzennego.

Nadanie jednostce pomocniczej gminy takiego uprawnienia narusza w sposób istotny regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 1 ust. 1 tej ustawy wskazano, że określa ona: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej i 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma zatem charakter aktu kompleksowego w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Nie jest więc możliwe, aby na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ustawie o samorządzie gminnym wydać statutowy akt prawa miejscowego wprowadzający pozaustawową formę opiniowania spraw z zakresu planowania przestrzennego. Takie regulacje naruszają zarówno przepis kompetencyjny, jak i ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (porównaj: wyrok WSA z dnia 25 maja 2012 r., III SA/Wr 109/12, LEX nr 1252574).

5. Zgodnie z § 8 pkt 1 i pkt 2 *ab initio* każdego z załączników do uchwały: „Do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy podejmowanie uchwał w sprawach: 1) wyboru, odwołania oraz przyjęcia rezygnacji Sołtysa, 2) wyboru, zmiany składu, odwołania, przyjęcia rezygnacji członków Rady Sołeckiej [...]”. W kolejnych regulacjach każdego z załączników do uchwały zamieszczono dalsze przepisy związane z przypisaną Zabraniu Wiejskiemu kompetencją wyboru i odwoływania Sołtysa oraz Rady Sołeckiej:

– w § 12 ust. 2 i 3: „2. Dla dokonania wyborów Sołtysa i członków Rady Sołeckiej albo odwołania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej wymagana jest obecność na Zebraniu Wiejskim co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa. 3. W przypadku nieważności Zebrania Wiejskiego z przyczyn, o których mowa w ust. 2, następuje powtórzenie Zebrania Wiejskiego po 15 minutach od godziny wyznaczonej dla pierwszego Zebrania Wiejskiego, które jest ważne bez względu na liczbę obecnych uprawnionych”;

– w § 14 ust. 2: „Uchwały Zebrania Wiejskiego zapadają w głosowaniu jawnym poprzez podniesienie ręki, za wyjątkiem wyborów Sołtysa i członków Rady Sołeckiej oraz odwołania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, które odbywają się w głosowaniu tajnym”;

– w § 18 ust. 1: „Kadencja Sołtysa i Rady Sołeckiej rozpoczyna się w dniu wyboru przez Zebranie Wiejskie i trwa cztery lata”;

– w § 21 ust. 2: „Obsługę przebiegu Zebrania Wiejskiego podczas wyborów Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz w przypadku zwołania Zebrania Wiejskiego przez Wójta zapewnia Urząd Gminy”;

– w § 22 ust. 3: „Zebranie Wiejskie ustala liczbę członków Rady Sołeckiej na całą kadencję bezpośrednio na zebraniu, na którym ma być dokonany wybór członków Rady Sołeckiej”;

– w § 24 ust. 1: „Wybory Sołtysa i członków Rady Sołeckiej na nową kadencję zarządza Wójt, określając miejsce i termin Zebrania Wiejskiego na dzień przypadający nie później niż do 90 dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów do rad gmin na obszarze całego kraju”;

– w § 24 ust. 5: „Obwieszczenie o miejscu i terminie Zebrania Wiejskiego zwołanego w celu wyborów wraz z porządkiem obrad sporządza wójt i podaje do publicznej wiadomości, co najmniej 7 dni przed wyznaczoną datą wyborów”;

– w § 25: „1. Zebraniu Wiejskiemu w celu wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przewodniczy Wójt lub wskazana przez niego osoba. 2. Porządek obrad Zebrania Wiejskiego zwołanego w celu wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej powinien zawierać w szczególności: 1) otwarcie Zebrania Wiejskiego, 2) stwierdzenie quorum, 3) wybór protokolanta Zebrania Wiejskiego, 4) złożenie przez Sołtysa sprawozdania z działalności Sołtysa i Rady Sołeckiej za okres całej kadencji, 5) wybór Komisji Skrutacyjnej, 6) zgłaszanie kandydatów na Sołtysa, autoprezentacja kandydatów, 7) głosowanie tajne i wybór Sołtysa, 8) ogłoszenie wyników wyborów Sołtysa, 9) ustalenie liczby członków Rady Sołeckiej, 10) zgłaszanie kandydatów do Rady Sołeckiej, 11) głosowanie tajne i wybór Rady Sołeckiej, 12) ogłoszenie wyników wyborów do Rady Sołeckiej, 13) wolne wnioski i zapytania, 14) zamknięcie Zebrania Wiejskiego”;

– w § 26 ust. 2: „Ważność Zebrania Wiejskiego dla dokonania wyborów Sołtysa i członków Rady Sołeckiej stwierdza przewodniczący Zebrania Wiejskiego. Przepisy § 12 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio”;

- w § 27: „1. Czynne prawo wyborcze przysługuje osobie, która w dniu Zebrania Wiejskiego spełnia kryteria określone w § 9 ust. 1. 2. Bierne prawo wyborcze przysługuje osobie, która w dniu Zebrania Wiejskiego spełnia kryteria określone w § 9 ust. 1, a nadto: - nie jest pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, - nie jest pozbawiona praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, - nie jest ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądowym”;

- w § 28 ust. 1: „Wybory przeprowadza Komisja Skrutacyjna w składzie 3 członków wybranych w głosowaniu jawnym spośród uprawnionych do głosowania członków Zebrania Wiejskiego”;

- w § 28 ust. 3 pkt 6: „Do zadań Komisji Skrutacyjnej należy ustalenie i podanie do wiadomości Zebrania Wiejskiego wyników głosowania i wyników wyborów”;

- w § 28 ust. 5: „Protokół Komisji Skrutacyjnej z przeprowadzonych wyborów stanowi załącznik do protokołu Zebrania Wiejskiego”;

- w § 29 ust. 4: „Prawo zgłaszania kandydatów na Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, ustnie lub pisemnie, przysługuje osobie, która w dniu Zebrania Wiejskiego spełnia kryteria określone w § 9 ust. 1.”;

- w § 29 ust. 6 i 7: „6. W razie nieobecności kandydata na posiedzeniu Zebrania Wiejskiego, zgłaszający kandydaturę musi przedstawić pisemne oświadczenie kandydata o wyrażeniu zgody na kandydowanie z podaniem funkcji, na jaką kandyduje. 7. Na wniosek formalny uczestnika Zebrania Wiejskiego zamyka się listę kandydatów”;

- w § 30 ust. 1: „Komisja Skrutacyjna lub Przewodniczący Zebrania Wiejskiego, przed przystąpieniem do głosowania, przedstawia zasady głosowania”;

- w § 33 ust. 6 i 7: „6. W przypadku, gdy nie zostanie zarejestrowany żaden kandydat na Sołtysa lub nie dojdzie do wybrania Sołtysa, Wójt zarządza kolejne wybory, w terminie do 60 dni, licząc od dnia Zebrania Wiejskiego, na którym nie dokonano wyboru. 7. W przypadku, gdy w wyborach do Rady Sołeckiej nie zarejestrowano odpowiedniej liczby kandydatów lub w wyniku przeprowadzonych wyborów liczba członków Rady Sołeckiej jest mniejsza niż ustalona, zgodnie z § 22 ust. 2 i 3, wyboru brakującej liczby członków Rady Sołeckiej dokonuje się ponownie na Zebraniu Wiejskim w terminie do 60 dni od daty pierwszych wyborów”;

- w § 34 ust. 1, 2, 5 i 6: „1. Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed Zebraniem Wiejskim i mogą być odwołani przez Zebranie Wiejskie przed upływem kadencji. 2. Z wnioskiem do Zebrania Wiejskiego o odwołanie Sołtysa lub członków Rady Sołeckiej może wystąpić Wójt Gminy lub co najmniej 1/10 mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania. Wniosek mieszkańców Sołectwa składany jest do Wójta Gminy. [...] 5. Zebranie Wiejskie w celu odwołania Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej zwołuje Wójt w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku. 6. Zarządzenie Wójta w sprawie zwołania Zebrania Wiejskiego określonego w ust. 5 może zawierać również warunkowe zarządzenie wyborów przedterminowych lub uzupełniających uzależnionych od skutecznego odwołania Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej”;

- w § 35 ust. 1 i 2: „1. Głosowanie nad odwołaniem Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej następuje po uprzednim umożliwieniu zainteresowanemu złożenia ustnego lub pisemnego wyjaśnienia. W przypadku złożenia przez zainteresowanego wyjaśnień w formie pisemnej Przewodniczący Zebrania Wiejskiego dokonuje jego odczytania. 2. Przepisów ust. 1 nie stosuje się, jeżeli pomimo prawidłowego powiadomienia o terminie zwołania Zebrania Wiejskiego w sprawie odwołania, zainteresowany nie stawił się lub nie złożył pisemnego wyjaśnienia z przyczyn leżących po jego stronie”;

- w § 37 ust. 2: „Protest, o którym mowa w ust. 1, może wnieść osoba uprawniona do głosowania, która potwierdziła udział w zwołanym w celu wyborów Zebraniu Wiejskim własnoręcznym podpisem na liście osób uprawnionych do głosowania”.

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 sołectkiej. Natomiast zgodnie z wskazywanymi regulacjami statutu uprawnione do wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej 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 sołectkiej 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 sołectkiej 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 sołectkiej 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., 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 wskazanych fragmentów regulacji we wszystkich załącznikach do uchwały. Konieczne jest też stwierdzenie nieważności przypisów odwołujących się do regulacji, których nieważność stwierdza niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze (§ 13 we fragmencie „i § 25 ust. 1”, § 14 ust. 3 we fragmencie „z zastrzeżeniem § 28 ust. 3 pkt. 6,” oraz § 21 ust. 1 we fragmencie „z zastrzeżeniem ust. 2”).

**6.** W § 9 ust. 5 każdego z załączników do uchwały przyjęto: „W Zebraniu Wiejskim mogą również uczestniczyć bez prawa głosowania osoby niepełnoletnie ze wspólnoty Sołectwa oraz bez prawa głosowania osoby spoza wspólnoty samorządowej Sołectwa: pracownicy Urzędu Gminy, zaproszeni goście, radni Rady Gminy, przedstawiciele organizacji społecznych funkcjonujących na terenie Gminy, właściciele lub użytkownicy nieruchomości położonych na obszarze Sołectwa, osoby zameldowane na obszarze Sołectwa na pobyt tymczasowy”. Regulacja ta jest niekoherentna z § 2 ust. 2 każdego z załączników do uchwały, w którym przyjęto, że: „Jawność działania Sołectwa oznacza w szczególności przysługujące każdemu: [...] prawo wstępu na Zebranie Wiejskie [...]”.

Przyjęcie w statucie zasady dającej każdemu prawo wstępu na Zabranie Wiejskie powoduje, że regulacja § 9 ust. 5 każdego z załączników do uchwały traci jakiegokolwiek znaczenie prawne. Skoro każdy może wejść na Zebranie Wiejskie, to mogą być to również osoby niepełnoletnie ze wspólnoty Sołectwa, niebędący mieszkańcami sołectwa pracownicy Urzędu Gminy, zaproszeni goście, radni Rady Gminy, przedstawiciele organizacji społecznych funkcjonujących na terenie Gminy, właściciele lub użytkownicy nieruchomości położonych na obszarze Sołectwa i osoby zameldowane na obszarze Sołectwa na pobyt tymczasowy, ale także każda inna osoba.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że § 9 ust. 5 każdego z załączników 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 oczekiwania mogą 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 TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, LEX nr 46863).

Wobec brzmienia § 2 ust. 2 każdego z załączników 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 stanowiących przepisów (porównaj: wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, LEX nr 81788).

**7.** O wewnętrznej sprzeczności przepisów uchwały można mówić także w odniesieniu do § 17 ust. 1 i 2 każdego z załączników do uchwały. Stanowią one: „1. Sołtys pełni swoje obowiązki społecznie oraz korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. 2. Sołtysowi, o ile Rada Gminy tak postanowi w odrębnej uchwale, przysługuje: dieta z tytułu pełnienia funkcji, dieta za udział w sesji Rady Gminy, zwrot kosztów podróży oraz inkaso z tytułu zebranych podatków i opłat”.

Skoro (choćby warunkowo) sołtysowi przysługuje dieta, to nie można twierdzić, że pełni on swoje obowiązki społecznie. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje zaś wyraźnie – w art. 37b ust. 1, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Rada Gminy Mysłakowice taką uchwałę podjęła (uchwała nr 99/XV/2007 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia diet dla sołtysów). Sołtysi w sołectwach gminy Mysłakowice nie pełnią swojej funkcji społecznie, a zatem § 17 ust. 1 każdego z załączników do uchwały we fragmencie „pełni swoje obowiązki społecznie oraz” w sposób istotny narusza prawo.

**8.** Jak stanowi § 17 ust. 4 każdego z załączników do uchwały: „Jawność działania Sołtysa i Rady Sołeckiej obejmuje prawo mieszkańców Sołectwa do uzyskania informacji o działalności organów sołectwa oraz prawo do zaznajomienia się z protokołami z posiedzeń Rady Sołeckiej”.

Z treści wskazanych przepisów wynika ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów sołectwa oraz prawo do zaznajomienia się z protokołami z posiedzeń Rady Sołeckiej jedynie do mieszkańców danego sołectwa. Regulacja taka pozostaje w sprzeczności z treścią art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tymi przepisami prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne przysługuje wszystkim obywatelom. Zgodnie z art. 61 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym, a zatem odnosi się ono również do działalności jednostek pomocniczych, w tym sołectw. Oznacza to, że rada gminy nie może ograniczyć omawianego prawa jedynie do mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Na mocy przepisów konstytucyjnych przysługuje ono każdemu. Tym samym niedopuszczalne jest dokonywanie w statucie jakiegokolwiek ograniczania kręgu podmiotów, którym przysługuje szeroko rozumiane prawo do informacji o działalności organów jednostki pomocniczej. W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 17 ust. 4 każdego z załączników do uchwały we fragmencie: „mieszkańców Sołectwa”.

Ponadto zauważyć można, że także ta regulacja była niespójna z § 2 ust. 2 każdego z załączników do uchwały, w którym stwierdzono, że jawność działania sołectwa oznacza także przysługujące każdemu prawo uzyskiwania informacji o sołectwie.

**9.** W § 19 ust. 1 każdego z załączników do uchwały wskazano, że: „Do zadań Sołtysa należy zarządzanie codziennymi sprawami Sołectwa, realizacja uchwał Zebrania Wiejskiego, udział w sesjach Rady Gminy Mysłakowice oraz wykonywanie innych czynności określonych niniejszym statutem i przepisami prawa”.

Tymczasem, zgodnie z art. 37a zdanie pierwsze ustawy, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Oznacza to, że udział sołtysa w sesjach rady gminy ma charakter dobrowolny. Nie można zatem z prawa przysługującego temu organowi, czynić jego obowiązku. Takie uregulowanie statutu w sposób istotny narusza ustawę poprzez jej modyfikację. Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 19 ust. 1 we fragmencie „,udział w sesjach Rady Gminy Mysłakowice”.

**10.** W § 19 ust. 2 każdego z załączników do uchwały wymieniono kompetencje sołtysa posługując się jednak formułą, zgodnie z którą: „Do kompetencji Sołtysa w szczególności należy:”.

Posłużenie się zwrotem „w szczególności”, przy wyliczaniu zadań sołtysa narusza art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 3 ustawy. Skoro to w statucie mają zostać określone „zadania” (tj. kompetencje) organów jednostki pomocniczej, to nie można pozostawiać otwartego katalogu tych zadań. Oznaczałoby to bowiem, że kto inny



niż rada i w innej niż statut jednostki pomocniczej formie dookreślałyby inne, niewymienione w uchwale kompetencje sołtysa. Rada gminy nie ma zaś kompetencji do przekazywania komukolwiek prawa do określania tego co winno być uregulowane przez nią w statucie. Z tego względu także fragment „w szczególności” § 19 ust. 2 każdego z załączników do uchwały jest nieważny.

**11.** W sposób istotny naruszają prawo także przepisy zawarte w § 24 ust. 3 każdego z załączników do uchwały, w którym postanowiono, że: „Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się, jeżeli do końca kadencji pozostało mniej niż 6 miesięcy, a wtedy obowiązki Sołtysa pełni osoba wyznaczona przez Radę Sołecką spośród jej członków”.

Tymczasem organ stanowiący gminy nie może kreować w statucie jednostki pomocniczej organu zastępczego sołtysa i 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 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. Tym samym, zamieszczenie przez Radę regulacji dopuszczającej powierzenie jego obowiązków innej osobie stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji i istotne naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

**12.** Zgodnie z § 26 ust. 1 każdego z załączników do uchwały: „Liczbę mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania określa Wójt, na podstawie stałego rejestru wyborców według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień wyborów”.

Skoro zaś – zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy – sołtys i członkowie rady sołeckiej wybierani są przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, to liczba uprawnionych do głosowania musi odpowiadać liczbie tych, którzy posiadają czynne prawo wyborcze w dniu głosowania. Kwestionowany przepis sugeruje zaś ograniczenie tego prawa tylko do tych osób, które w stałym rejestrze wyborców znajdowali się na koniec kwartału poprzedzającego dzień wyborów. Stanowiłoby to pozbawienie praw wyborczych wszystkich tych, którzy uzyskali je w kwartale, w którym odbywają się wybory, aż do dnia wyborów włącznie, co musi być ocenione jako istotne naruszenie prawa. Trzeba także mieć na względzie, że decyzja o wpisaniu osoby do rejestru wyborców wydawana jest w terminie 3 dni od dnia wniesienia wniosku – art. 20 § 1 Kodeksu wyborczego. Tym samym ustalanie liczby osób uprawnionych do głosowania według stanu na koniec kwartału poprzedzającego dzień wyborów w sposób istotny narusza ten przepis, poprzez faktyczne uniemożliwienie skorzystania z prawa dopisania się do rejestru wyborców ze skutkiem pozwalającym na wzięcie udziału w wyborach.

**13.** W § 27 każdego z załączników do uchwały ustalono: „Bierne prawo wyborcze przysługuje osobie, która w dniu Zebrania Wiejskiego spełnia kryteria określone w § 9 ust. 1, a nadto: - nie jest pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, - nie jest pozbawiona praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, - nie jest ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądowym”.

Tymczasem ustawa – w art. 36 ust. 2 – wyraźnie wskazuje, że sołtys i członkowie rady sołeckiej wybierani są spośród nieograniczonej liczby kandydatów. To ustawa określa zatem zakres biernego prawa wyborczego przy wyborach sołtysa i członków rady sołeckiej. Rada nie ma żadnych kompetencji do regulowania tych kwestii w statucie, a tym bardziej do modyfikowania postanowień ustawowych. Jedynym i wyczerpującym ten zakres przepisem jest art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Potwierdzenie tego stanowiska zawarte jest także w wyroku stwierdzającym, że „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” (wyrok WSA z dnia 7 maja

2012 r., III SA/Lu 89/12, LEX nr 1166265). To samo dotyczy wprowadzania przepisów wzorowanych na art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego. Rada nie może zatem wprowadzać dodatkowych ograniczeń dla kandydatów na sołtysa lub członków rady sołeckiej. Osoby te wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających czynne prawo wyborcze.

Powyższe nie pozwala także na odwoływanie się do Kodeksu wyborczego przy ustalaniu przesłanek wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej. Prawo wybieralności i jego utrata musi być rozpatrywana w kontekście ustaleń właściwych dla wyboru organu wykonawczego sołectwa oraz członków organu go wspomagającego. Tym samym nieważny jest – odnoszący się do utraty prawa wybieralności, jako przesłanki wygaśnięcia mandatu sołtysa lub członka rady sołeckiej – § 36 ust. 1 pkt. 3 we fragmencie „w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (*Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.*)”.

**14.** W § 42 ust. 3 każdego z załączników do uchwały określono, że: „Odpowiedzialność za zarząd powierzonym mieniem ponosi sołtys”. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje zaś – w art. 48 ust. 1 – że to jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Ustalenie zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia nie jest jednak tożsame z nałożeniem na organ tej jednostki (czy też osobę piastującą funkcję organu) odpowiedzialności za zarząd powierzonym mieniem. Należy bowiem zauważyć, że kwestionowany przepis nie wskazuje wyłącznie organu właściwego do dokonywania czynności związanych z zarządem, ale na zarządzającego nakłada „odpowiedzialność” za ten zarząd. Nie wskazuje przy tym, czy chodzi o wszelką odpowiedzialność osobistą i majątkową, a zatem wynikającą zarówno z prawa administracyjnego i cywilnego, jak i karnego, czy o jakiś szczególny rodzaj odpowiedzialności. Abstrahując od tych wątpliwości, należy jednak wskazać, że rada gminy nie ma kompetencji, by w akcie statutowym nakładać na kogokolwiek, jakkolwiek odpowiedzialność związaną z zarządem mieniem. Odpowiedzialność taka ponoszona jest na zasadach ogólnych i (w zależności od rodzaju odpowiedzialności) zastosowanie będą miały tu ustawy regulujące poszczególne zasady ponoszenia odpowiedzialności.

Kwestie odpowiedzialności za zarząd mieniem gminy (także ten powierzony jednostce pomocniczej) nie mogą stanowić regulacji aktu prawa miejscowego (w tym także statutu jednostki pomocniczej). Kwestionowany przepis w sposób istotny narusza art. 35 ust. 1 i 3 w związku z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a przez to jest nieważny.

W § 44 ust. 1 każdego z załączników do uchwały wskazano z kolei, że „zawierania umów oraz zlecania robót budowlanych, usług i dostaw w imieniu Sołectwa dokonuje Wójt Gminy na wniosek Sołtysa”. Tymczasem, żadne umowy tego typu nie mogą być zawarte w imieniu sołectwa, skoro sołectwo nie posiada osobowości prawnej. Stroną umów cywilnoprawnych – także tych, które dotyczą mienia powierzonego sołectwu – pozostaje gmina i to w jej imieniu działać będzie wójt.

Wskazane okoliczności prawne powodują także niedopuszczalność postanowień § 44 ust. 3 i 4 każdego z załączników do uchwały. Wskazano w nich, że: „3. Faktury, rachunki i inne dokumenty finansowo-księgowo powstałe w związku z robotami budowlanymi, usługami i dostawami finansowanymi z funduszu sołeckiego oraz inne wydatki realizowane z wniosku na rzecz Sołectwa potwierdza Sołtys w zakresie stwierdzenia prawidłowości, rzetelności i terminowości realizacji zamówienia. 4. W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji zamówienia Sołtys ma obowiązek przekazać odpowiednią informację Wójtowi”. Biorąc jednak pod uwagę, że to gmina, a nie sołectwo jest stroną umów cywilnoprawnych, to przenoszenie obowiązków związanych z finansowo-księgowym dokumentowaniem realizacji umów na sołtysa stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, to kierownik jednostki (tu: organ wykonawczy gminy) ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być zaś stwierdzone w formie pisemnej. Oznacza to, że odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków przewidzianych ustawą może być przeniesiona na inną osobę przy zachowaniu dwóch warunków: 1) osoba wyrazi zgodę na przyjęcie odpowiedzialności, 2) przyjęcie odpowiedzialności stwierdzone jest w formie pisemnej. Nie jest natomiast możliwe przenoszenie takich obowiązków w drodze aktu prawa miejscowego.

**15.** Zgodnie z § 44 ust. 2 każdego z załączników do uchwały: „Gmina nie ponosi odpowiedzialności wobec osób trzecich za zobowiązania zaciągane przez Sołectwo lub Sołtysa z naruszeniem przepisów Statutu”.

Uchylenie się gminy od odpowiedzialności cywilnej, bez względu na przyczynę tej odpowiedzialności nie mieści się zaś w kompetencjach organu stanowiącego gminy. Nie ulega wątpliwości, że szeroko rozumiana działalność gminy, zarówno w sferze publicznej, jak i w sferze prywatnej, może nieść ze sobą ryzyko odpowiedzialności, także w wyniku zaciągniętych zobowiązań. Akt prawa miejscowego nie może jednak zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak i innych podmiotów prawa. Tego rodzaju sprawy mogą być przedmiotem jedynie regulacji ustawowej bądź umownej. Organ stanowiący gminy nie może w statucie jednostki pomocniczej regulować kwestii odpowiedzialności gminy w zakresie zobowiązań zaciąganych przez sołectwo lub sołtysa. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia rady, jak i objęcia zakresem normowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Zasady ponoszenia odpowiedzialności stanowią już przedmiot regulacji ustawowej (przede wszystkim Kodeksu cywilnego) i zgodnie z nią dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi (art. 471 Kodeksu cywilnego). W oparciu o tak sformułowane normy, w każdym przypadku kwestia odpowiedzialności gminy podlegać będzie ocenie sądów powszechnych. Żaden organ prawodawczy nie może zaś wyłączyć podmiotu, w imieniu którego działa z jakiegokolwiek odpowiedzialności zobowiązaniowej.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy. Sołectwo nie jest jednak gminna osoba prawną, lecz jednostką pomocniczą.

W związku z tym, § 44 ust. 2 każdego z załączników do uchwały w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy.

**16.** W § 46 ust. 4 każdego z załączników do uchwały wymieniono środki nadzoru nad działalnością sołectwa posługując się jednak formułą, zgodnie z którą: „Do środków nadzoru należy w szczególności:”.

Posłużenie się zwrotem „w szczególności”, przy wyliczaniu środków nadzoru narusza art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 5 ustawy. Skoro to w statucie mają zostać określone formy nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej, to nie można pozostawiać otwartego katalogu tych środków. Oznaczałoby to bowiem, że kto inny niż rada i w innej niż statut jednostki pomocniczej formie dookreślałby inne, niewymienione w uchwale środki nadzoru. Rada gminy nie ma zaś kompetencji do przekazywania komukolwiek prawa do określania tego co winno być uregulowane przez nią w statucie. Z tego względu także fragment „w szczególności” § 46 ust. 4 każdego z załączników do uchwały jest nieważny.

**17.** Na mocy § 48 ust. 1 każdego z załączników do uchwały: „Zmiany Statutu dokonuje Rada Gminy w formie uchwały, po zasięgnięciu opinii Zebrania Wiejskiego”.

Stanowi to naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który określa, że organem właściwym do uchwalenia statutu jest rada gminy, ale robić ma to po konsultacjach z mieszkańcami, a nie po zasięgnięciu opinii 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 § 48 ust. 1 każdego z załączników do uchwały stanowi modyfikację ustawy i jako taki w sposób istotny narusza prawo, co powoduje jego nieważność.

**18.** W § 48 ust. 2 każdego z załączników do uchwały postanowiono: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Statucie mają zastosowanie przepisy odpowiednich ustaw i Statutu Gminy”.

Także ta regulacja narusza wynikającą z Konstytucji RP hierarchię źródeł prawa, na którą zwrócono już uwagę w punkcie 1. niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, aktem wykonawczym do ustawy, czyli aktem podustawowym. Żaden akt znajdujący się niżej w hierarchii źródeł prawa nie może umocowywać obowiązywania aktu wyższego rzędu. Wskazywana regulacja podważa istotę systemu źródeł prawa, w którym akty wykonawcze uzupełniają materię ustawową w zakresie wyraźnie wskazanym w ustawie.

Z hierarchii źródeł prawa wynika ponadto, że akt prawa miejscowego obowiązuje tylko w zakresie, w jakim nie istnieją regulacje ustawowe. Jest zatem dokładnie odwrotnie niż postanowiła Rada w cytowanym przepisie – tylko w sprawach nieuregulowanych ustawą może mieć zastosowanie przedmiotowa uchwała.

**19.** Regulacja § 48 ust. 3 każdego z załączników do uchwały wskazująca, że: „W sprawach spornych wiążącej interpretacji Statutu dokonuje Rada Gminy” istotnie narusza prawo, ponieważ organ stanowiący gminy nie może przypisywać sobie kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, w tym aktów stanowiących przez samą radę gminy.

Regulacja taka stanowi, po pierwsze, istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 ustawy. 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 bowiem, 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:  
*T. Smolarz*