



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 3691

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.102.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność § 17 ust. 2 zdanie drugie, § 20, § 22 ust. 2 w zakresie wyrazu „Wiejskiego”, § 25 ust. 1 w zakresie wyrazu „Wiejskim”, § 25 ust. 3 w zakresie wyrazu „Wiejskiemu” oraz § 25 ust. 9 w zakresie wyrazu „Wiejskiego” w załącznikach do uchwał Rady Gminy Stare Miasto z dnia 29 lutego 2024 r.: nr LXXVIII/542/2024 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Rumin, nr LXXVIII/543/2024 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Posoka, nr LXXVIII/545/2024 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stare Miasto, nr LXXVIII/546/2024 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stare Miasto Zachód – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 lutego 2024 r. Rada Gminy Stare Miasto podjęła uchwały nr LXXVIII/542/2024 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Rumin, nr LXXVIII/543/2024 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Posoka, nr LXXVIII/545/2024 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stare Miasto, nr LXXVIII/546/2024 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stare Miasto Zachód (zwane dalej zbiorczo „uchwałami”). Do uchwał załączono statuty sołectw Rumin, Posoka, Stare Miasto oraz Stare Miasto Zachód, zwane dalej zbiorczo „statutami”.

Uchwały podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt. 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, 572, 1463 i 1688) oraz §7 Uchwały Rady Gminy Stare Miasto Nr LV/372/2018 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Stare Miasto (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2018 r., poz. 7808)”.

Uchwały zostały doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 marca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowych uchwał, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.) - zwanej dalej „u.s.g.” - organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2 u.s.g.). Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. „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”.

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17).

W § 17 ust. 2 zdaniu drugim statutów zapisano: „Przewodniczący Rady Sołeckiej pełni funkcję Sołtysa w czasie jego dłuższej nieobecności lub choroby”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza prawo w stopniu istotnym. Stosownie do art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca przewidział zatem dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada więc statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomagania działalności sołtysa.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawodawca nie przewidział jednak możliwości cedowania kompetencji sołtysa na inną osobę. O ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, „ciał”, itp.) nieznanych ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom „ustawowym” (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19).

Stosownie do § 20 statutów: „1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) Sołtysa i członków Rady Sołeckiej ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale mieszka na obszarze Sołectwa. 2. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługuje osobie mającej prawo wybierania”.

W ocenie organu nadzoru ww. przepisy zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, a także w sposób nieuprawniony modyfikują materię uregulowaną ustawowo. Kwestia biernego i czynnego prawa wyborczego została bowiem uregulowana w art. 10 i 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408).

W § 22 ust. 2 statutów zapisano: „Zawiadomienie o zwołaniu Zebrania Wiejskiego dla wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej podaje się do wiadomości mieszkańców Sołectwa, co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą zebrania”. Stosownie do § 25 ust. 1, 3 i 9 statutów: „Wybory Sołtysa i członków Rady Sołeckiej odbywają się spośród nieograniczonej liczby kandydatów mających prawo wybieralności, zgłoszonych ustnie na Zebraniu Wiejskim” (ust. 1), „Po zarejestrowaniu przez komisję wszystkich nazwisk kandydatów, przewodniczący Komisji Skrutacyjnej zgłasza Zebraniu Wiejskiemu wniosek o zamknięcie

listy kandydatów na Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej” (ust. 3), „W lokalu Zebrania Wiejskiego dla wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, jakakolwiek agitacja wyborcza jest zabroniona” (ust. 9).

Jednocześnie w § 5 ust. 2 pkt 7 statutów postanowiono, że ilekroć w statutach jest mowa o "Zebraniu Wiejskim – należy przez to rozumieć Zebranie Wiejskie" danego sołectwa. Dodatkowo z § 9 pkt 1 statutów wynika, że "Organem uchwałodawczym Sołectwa jest Zebranie Wiejskie".

W ocenie organu nadzoru przytoczone powyżej regulacje zawarte w § 22 i 25 statutów prowadzą do wniosku, że użyte w nich wyrazy "Zebranie Wiejskie" odnoszą się do organu uchwałodawczego danego sołectwa.

Tymczasem w myśl art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z powołanego przepisu u.s.g. wynika więc, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Nadto wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Norma ta nie zastrzega też żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa czy rady sołeckiej. Tym samym jako istotnie naruszające powyższe normy należy przyjąć wszystkie te regulacje, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio omawianej procedury wyboru niezgodnej z u.s.g. Wolą ustawodawcy kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej nie posiada zebranie wiejskie. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., II SA/Ol 1429/16; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 kwietnia 2019 r., II SA/Go 140/19; wyrok WSA w Poznaniu z 9 listopada 2022 r., IV SA/Po 582/22). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. W ocenie organu nadzoru, gdyby bowiem wolą ustawodawcy było, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), to umieściłby stosowny zapis w treści art. 36 ust. 2 u.s.g.

Analogicznie należy ocenić możliwość dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej podczas trwania posiedzenia organu uchwałodawczego sołectwa tj. zabrania wiejskiego. Zebranie wiejskie jest bowiem bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej, o którym mowa w art. 36 ust. 2 u.s.g., nie może być utożsamiane i interpretowane jako prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 u.s.g.

Podnieść należy, iż powyższe stanowisko nie dotyczy procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej postanowieniom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 lutego 2021 r., IV SA/Po 1416/20). Zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej ustawodawca nie odniósł bowiem do odwołania tych organów, a zasady i tryb ich odwołania ma określać rada gminy w statucie sołectwa. Przepis art. 36 u.s.g. nie reguluje więc trybu odwoływania sołtysa i rady sołeckiej, a w szczególności nie nakazuje, aby odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej mogło być dokonywane jedynie w drodze głosowania tajnego, bezpośredniego, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1495/17).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego zapisów statutu nie można uznać za prawidłową realizację delegacji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

/-/ Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Stare Miasto

Wójt Gminy Stare Miasto