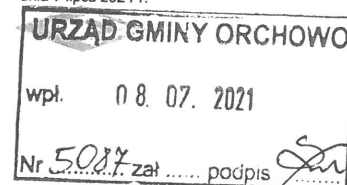




WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-XI.4131.1.113.2021.24

Elektronicznie podpisany przez:
Michał Witold Zieliński
dnia 7 lipca 2021 r.



Poznań, dnia 7 lipca 2021 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 13 ust. 1 oraz § 19 w zakresie zwrotu „,która spełnia warunki określone w § 18 ust. 1” uchwały nr LIV/231/21 Rady Gminy Orchowo z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie statutu Sołectwa Różanna – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 maja 2021 r. Rada Gminy Orchowo podjęła uchwałę nr LIV/231/21 w sprawie statutu Sołectwa Różanna, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 35 ust. 1 i 3, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (T. jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 czerwca 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08). 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 2020 r. poz. 713 ze zm.), dalej „ustawa”, organizację i zakres działania jednostki

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 ustawy). Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy, 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 ustawy zawiera zatem upoważnienie 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 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 ustawy określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 985/17).

W § 13 ust. 1 uchwały, rada postanowiła, że „Zebraniu Wiejskiemu przewodniczy Sołtys lub przedstawiciel Rady, Wójt lub upoważniona przez niego osoba”.

W ocenie organu nadzoru nadanie przez radę sołtysowi, przedstawicielowi rady gminy, wójtowi lub upoważnionej przez niego osobie kompetencji do przewodniczenia obradom zebrania wiejskiego nie znajduje uzasadnienia prawnego i istotnie narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ust. 1 ustawy.

Organ nadzoru w pełni popiera stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wyrażone w wyroku z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19, zgodnie z którym: „(...) w pełni należy podzielić spostrzeżenie, w myśl którego: »Przepisy nie zabraniają, by sołtys był przewodniczącym zebrania wiejskiego, co również potwierdza praktyka. Jednak wydaje się, że takie rozwiązanie nie jest najlepsze z uwagi na rozłączny charakter pozycji ustrojowej zebrania wiejskiego i sołtysa« (M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 146, przyp. 58). W ocenie Sądu, mając na względzie zwłaszcza wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa organom zebrania wiejskiego, ale tylko w sytuacji, gdy taką wolę wyrazi (każdorazowo) samo zebranie (mając w szczególności na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu). Innymi słowy, sołtys może być »wybrany [na przewodniczącego] przez zebranie wiejskie uczestnikiem«, o którym mowa w § (...) statutów, natomiast nie powinno być w tym zakresie żadnego »automatyzmu«”.

Powyższe wskazania zawarte w cytowanym wyroku należy odnieść także do pozostałych osób wymienionych w § 13 ust. 1 uchwały, tj. przedstawiciela rady, wójta lub upoważnionej przez niego osoby.

Biorąc pod uwagę, że kwestionowany przepis § 13 ust. 1 uchwały wprowadza „automatyzm” przewodniczenia zebraniu wiejskiemu dla wskazanych w nim osób, niezależny od woli zebrania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

wiejskiego, należy ocenić takie rozwiązanie jako niedopuszczalne w świetle ww. przepisów ustawy i koniecznym jest stwierdzenie jego nieważności.

Z kolei w § 19 uchwały rada postanowiła, że „Sołtysiem lub członkiem Rady Sołeckiej może zostać każda osoba posiadająca bierne i czynne prawo wyborcze, która spełnia warunki określone w § 18 ust. 1”. Z brzmienia § 18 ust. 1 uchwały wynika, że „Prawo wybierania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przysługuje osobom stale zamieszkującym na obszarze Sołectwa, posiadającym prawa wyborcze do Rady Gminy”.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 35 ustawy upoważniający radę gminy do określenia w drodze statutu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, w tym do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej (ust. 3 pkt 2), nie obejmuje upoważnienia do decydowania o kręgu osób uprawnionych do kandydowania na sołtysa czy też do rady sołeckiej, a w szczególności do ograniczania tego kręgu i stawiania kandydatom wymogów, których nie przewiduje sam ustawodawca. Takie działania prawodawcy miejscowego godzą w fundamentalne zasady prawa wyborczego wynikające z art. 36 ust. 2 ustawy, 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”. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 9 września 2020 r., sygn. akt II SA/Go 294/20, zgodnie z którym „(...) regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze przez jego ograniczenie. Regulacja w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.) (...) nie obejmuje materii prawa wyborczego w zakresie ograniczenia biernego prawa wyborczego (por. wyrok NSA z dnia 6 września 2013 r., II OSK 763/13). Zważyć należy, że z normy zawartej w art. 36 ust. 2 u.s.g., wprost wynika, że jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, sołtys i członkowie rady sołeckiej są wybierani spośród nieograniczonej liczby kandydatów, co należy rozumieć w ten sposób, że takim kandydatem może być każdy (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r., II SA/Ke 837/19). Zdaniem Sądu zawarta w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. delegacja nie obejmuje kompetencji do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do kandydowania na sołtysa czy też do rady sołeckiej. Z przyczyn praktycznych powinny być to osoby, którym znana jest problematyka danego sołectwa, a takimi osobami są przede wszystkim jego mieszkańcy, jednakże to do mieszkańców danego sołectwa powinien należeć wybór osób zasiadających w radzie sołeckiej czy też osoby sołtysa i brak jest podstaw do ograniczania im takiego wyboru poprzez wskazanie, że kandydatem może być tylko osoba stale mieszkająca na terenie sołectwa”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że regulacja § 19 uchwały wprowadza w istocie niedopuszczalne w świetle ustawy (art. 35 w zw. z art. 36 ust. 2) ograniczenie biernego prawa wyborczego kandydatów na sołtysa i członków rady sołeckiej. Wynika z nich bowiem, że sołtysiem lub członkiem rady sołeckiej może być jedynie osoba, która stale zamieszkuje na obszarze sołectwa i posiada czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie omawianych norm ustawy i uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisu § 19 w zakresie zwrotu: „która spełnia warunki określone w § 18 ust. 1”.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Orchowo
Wójt Gminy Orchowo