



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 kwietnia 2013 r.

Poz. 2382



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2013 r.

NK-N.4131.52.31.2013.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zmianami)

stwierdzam nieważność

§ 5 pkt 8 lit. a, § 53, § 54 ust. 1, § 60 we fragmencie w „szczegółności” oraz § 63 ust. 3 uchwały we fragmencie w „szczegółności” uchwały nr XXVIII/355/2013 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Cieszyce.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 1 marca 2012 r. Rada Gminy Kobierzyce podjęła między innymi uchwałę nr XXVIII/355/2013 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Cieszyce. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 5 pkt 8 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.),
- § 53 oraz § 54 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 60 uchwały we fragmencie w „szczegółności” oraz § 63 ust. 3 uchwały we fragmencie w „szczegółności” z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ustawą, który stanowi, że 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). Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienie do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również

w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)". Podkreślenia wymaga ponadto, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Mocą § 5 pkt 8 lit. a statutu Rada Gminy postanowiła: „Do zadań Sołectwa należy wydawanie opinii na wnioski Rady, w szczególności w sprawach dotyczących: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym obszaru Sołectwa”.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Jak wyżej wyjaśniono, udzielone radzie gminy upoważnienie ma charakter otwartego katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, lecz jest ono ograniczone przepisami prawa. Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w zakresie uchwalania statutu jednostki pomocniczej. W ocenie organu nadzoru zapisy uchwały w zakresie powierzenia Sołectwu kompetencji do wyrażania opinii w zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa procedurę uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Artykuł 11 pkt 5 i 6 oraz 17 pkt 6 tej ustawy wymieniają enumeratywnie podmioty obowiązane do udzielenia opinii lub uzgodnienia projektu studium i projektu planu. Brak podstaw dla rady gminy do jakiegokolwiek modyfikacji trybu określonego w tej ustawie, w tym przyznawania kompetencji opiniodawczych sołectwu w drodze aktu prawa miejscowego.

W § 53 oraz § 54 ust. 1 uchwały postanowiono, że: "Prawo do głosowania mają członkowie Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze. Listę osób uprawnionych do głosowania na Zebraniu Wiejskim ustala się na podstawie spisu wyborców, sporządzonego celem przeprowadzenia wyborów do organów Gminy Kobierzyce." Powyższa regulacja daje możliwość czynnego udziału w zebraniu wiejskim tylko tym mieszkańcom sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organami w sołectwie są zebranie wiejskie i sołtys. Z przepisów prawa nie wynika wprost, kto tworzy zebranie wiejskie. Jednak w doktrynie dominuje pogląd, że zebranie wiejskie określić należy, jako zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. W przeciwnym razie za zebranie wiejskie trzeba by uznać każde zgromadzenie mieszkańców wsi, także na imprezie sportowej, kulturalnej lub podczas uroczystości religijnej (A. Szewc, Komentarz do art. 36 ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012). Zdaniem autora „Nie jest natomiast jasne, czy w skład zebrania wiejskiego wchodzi wszyscy mieszkańcy gminy czy tylko osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Za ograniczeniem tego gremium do osób uprawnionych do głosowania opowiedział się A. Agopszowicz (Komentarz..., s. 252). Teza ta pozornie znajduje potwierdzenie w art. 36 ust. 2 u.s.g. Nie sposób jednak nie zauważyć, że przepis ten został ustanowiony dla celów wyborczych i z tego powodu eliminuje z kręgu wskazanych w nim osób osoby nieuprawnione do głosowania, w tym także osoby pozbawione praw publicznych wyrokiem sądu. Nie widać jednak powodów, dla których osoby te miałyby być pozbawione prawa udziału w decydowaniu o innych sprawach sołectwa, niż wybory jego organów, np. w sprawach remontów dróg czy lokalizacji wysypiska śmieci. Orzeczenie środka prawnego w postaci pozbawienia praw publicznych nie stoi temu na przeszkodzie. W zakresie spraw samorządowych skutkuje bowiem tylko utratą czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach samorządu terytorialnego (art. 40 § 1 k.k.).”

Mając na względzie powyższy pogląd, który podziela organ nadzoru, należy stwierdzić, że uzależnienie czynnego udziału (możliwości głosowania) mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie

którego stale zamieszkują, od faktu posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy zgodzić się z tezą, że ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można na tej podstawie ograniczać uprawnień stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32, że: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”. Zawężenie przez Radę Miejską w Sobótce kręgu mieszkańców mogących być członkami zebrania wiejskiego ze względu na posiadanie czynnego prawa wyborczego w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP. Wskazać należy, że na konieczność równego traktowania zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97 OTK ZU 1997/3-4, poz. 41, str. 370), stwierdzając, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania bądź też nieposiadania praw wyborczych.

W § 60 uchwały Rada Gminy określając jakie zadania należą do właściwości sołtysa użyła zwrotu „w szczególności”. Uprawnienie Rady do definiowania zadań sołtysa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do organów sołectwa (tu sołtysa). W opinii organu nadzoru zadania sołtysa, czyli organu jednostki pomocniczej powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań tego organu stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał Radzie Gminy, 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 § 60 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 organu jednostki pomocniczej i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania temu organowi jeszcze innych zadań niż przewidziane w statucie.

Podobnie w § 63 ust. 3 Rada Gminy określiła zadania rady sołeckiej. Rada posługując się zwrotem "w szczególności" stworzyła otwarty katalog tych zadań.. Konstrukcja art. 35 ust. 3 o samorządzie gminnym daje Radzie możliwość wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej gminy także innych, niewymienionych elementów. Określenia zadań rady sołeckiej jest zatem jak najbardziej uzasadnione i znajduje podstawę w normie kompetencyjnej art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Należy pamiętać jednak, że decydując się na określenie zadań rady sołeckiej Rada zobowiązana jest do wskazania tych kompetencji w sposób wyczerpujący. Zamieszczenie w statucie przedmiotowego zapisu, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny wskazany już wyżej art. 7 Konstytucji RP. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt III SA/Wr 111/12) stwierdził, że: „Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołeckiej (...) powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy.”

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa