



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 września 2016 r.

Poz. 3045

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.190.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 września 2016 r.

Działając na podstawie art.35, art.36 ust.2, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446), art.2 ustawy z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016r. poz.400).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

załącznika nr 1 uchwały Nr XXIII/279/16 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 12 sierpnia 2016r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Bandrów Narodowy, w części dotyczącej:

§ 7. ust.3 pkt 2,

§ 11. ust.8 w zakresie wyrazów: „Zebranie wiejskie może postanowić o przeprowadzeniu głosowania tajnego nad konkretną sprawą”,

§ 36. pkt 4,

§ 39. w zakresie wyrazów: „i następuje w drodze referendum”,

§ 40. ust.1 w zakresie wyrazów: „w drodze referendum” i ust.2,

§ 42.

Uzasadnienie

W dniu 12 sierpnia 2016r. Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podjęła uchwałę Nr XXIII/279/16 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Bandrów Narodowy. W podstawie prawnej uchwały powołano art.35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446). Przepis ten stanowi, iż organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. 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.

W § 7 ust.3 pkt 2 przedmiotowej uchwały określono, że wcześniejsze wygaśnięcie mandatu Sołtysa i poszczególnych członków Rady Sołectkiej następuje w przypadku prawomocnego skazującego wyroku sądowego za przestępstwo umyślne, zaś w § 36 pkt 4, że wybory Sołtysa, który utracił mandat z powodu utraty prawa wybieralności zarządza Burmistrz nie później niż w terminie 30 dni od dnia zaistnienia przyczyny.

Przepis art. 36 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące sołtysa i rady sołectkiej, a więc organów sołectwa jako jednostki pomocniczej

gminy. Przepis ten przewiduje, że sołtys i członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przepis ten jest bezwzględnie wiążący dla rady gminy podczas tworzenia i uchwalania statutu jednostki pomocniczej (por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz", Warszawa 2011, s. 409), w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectw, wytyczając w ten sposób radzie gminy dopuszczalne granice regulacji statutem sołectwa.

Również w orzecznictwie sądowo administracyjnym utrwalił się pogląd, że upoważnienie rady gminy do określania „wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych” nie zawiera upoważnienia do wprowadzania w statutach sołectw przesłanki wykluczającej możliwość sprawowania funkcji sołtysa lub członka rady sołeckiej, jaką jest prawomocny wyrok sądu, orzeczony za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Taka indywidualna kwalifikacja po stronie osoby piastującej funkcję sołtysa lub członka rady sołeckiej nie stanowi takiej regulacji w zakresie "wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych", która nie wymagałaby szczegółowego upoważnienia, gdyż dotyczy kwestii publicznych praw podmiotowych o charakterze politycznym do uczestnictwa we władczej działalności państwa, a zatem przede wszystkim kwestii materialnoprawnych a dopiero w ich następstwie kwestii ustrojowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 grudnia 2014r. sygn. akt III SA/Kr 1186/14).

W § 11 ust.8 uchwały zdaniem drugim Rada Miejska określiła, że Zebranie Wiejskie może postanowić o przeprowadzeniu głosowania tajnego nad konkretną sprawą, co zdaniem organu nadzoru w sposób istotny narusza prawo. Należy bowiem zauważyć, że konstytucyjną zasadą obowiązującą organy władzy publicznej jest zasada jawności, wyjątek od tej zasady może określać tylko ustawa. Nie ulega wątpliwości, iż wszystkie sprawy dotyczące sołectwa są podejmowane w głosowaniu jawnym, z wyjątkiem przypadku uregulowanego w art.36 ust.2, który określa, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym.

W uzasadnieniu do wyroku z dnia 27 kwietnia 2016 r. sygn. akt II SA/Go 233/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wyraził pogląd, iż statuty jednostek samorządu terytorialnego nie mogą naruszać przepisów ustawy, a jedynie w ich granicach określać szczegółowo organizację i tryb pracy organów. W ocenie Sądu nie można jednak w drodze norm statutowych rozszerzać kręgu spraw poddanych procedurze tajnego głosowania, bowiem uprawnienie w tym zakresie przysługuje jedynie ustawodawcy. Rada Gminy zastrzegając w statucie, że zebranie może postanowić o przeprowadzeniu tajnego głosowania nad projektem konkretnej uchwały, przekroczyła granice delegacji ustawowej wynikające z art.35 ust.3 w zw. z art.11b i art.14 u.s.g.

W § 39 Rada Miejska postanowiła, iż odwołanie Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej następuje w trybie przewidzianym przy ich wyborze i następuje w drodze referendum. Zapis

§ 40 ust.1 Statutu Sołectwa określa, co powinien zawierać wniosek o odwołanie Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej w drodze referendum, zaś § 40 ust.2 - termin ogłoszenia referendum. W § 42 przewidziano, że w sprawach nie uregulowanych w niniejszym rozdziale mają zastosowanie przepisy ustawy właściwej w sprawie referendum lokalnego.

Zdaniem organu nadzoru nie można do wyborów i procedury odwołania sołtysa stosować ustawy z dnia 15 września 2000r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016r. poz.400).

Referendum lokalne zgodnie z art.6 może być zarządzane jedynie w jednostkach samorządu terytorialnego wymienionych w ustawie, przybierając formę referendum: gminnego, powiatowego, wojewódzkiego. Wylczenie to ma charakter enumeratywny co powoduje, że referendum lokalne nie może być przeprowadzone w innych jednostkach np. jednostkach pomocniczych gminy (sołectwach).

Zgodnie z treścią art.2 ustawy o referendum lokalnym, w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę m.in. co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu wykonawczego (burmistrza, prezydenta miasta, wójta). Statut jako akt prawny o charakterze normatywnym może regulować treści nie uregulowane w ustawach, ale nie może ich modyfikować. Wprowadzenie jakichkolwiek zasad wyborczych w uchwale, będącej aktem wykonawczym wobec ustawy odbywać się może jedynie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w jego

granicach. Uznać zatem należy, że zapisy § 39 w zakresie wyrazów: „i następuje w drodze referendum”, § 40 ust.1 w zakresie wyrazów: „w drodze referendum” i ust.2 oraz § 42 w sposób istotny naruszają prawo.

Reasumując stwierdzić należy, iż w statucie sołectwa mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez przepis ustawy. Wszelkie odstępstwa od upoważnienia sformułowanego w art.35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446) przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności

załącznika nr 1 uchwały Nr XXIII/279/16 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 12 sierpnia 2016r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Bandrów Narodowy, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Generalny Urzędu

Marcin Zaborniak