



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 maja 2018 r.

Poz. 2286

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.103.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 maja 2018 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 2017r. poz. 1875 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 8. ust.4 pkt 2, § 14 ust.1, § 16, §24 ust.2, ust.11 i ust.12, § 34 ust.2,3,4,5 uchwały Nr XXXV/225/2018 Rady Gminy Chłopice z dnia 23 marca 2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Lutków

Uzasadnienie

W dniu 23 marca 2018r. Rada Gminy Chłopice podjęła uchwałę Nr XXXV/225/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Lutków. W podstawie prawnej uchwały powołano art.35 ust.1 i 3 oraz art.40 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017r. poz.1875 z późn.zm.). 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.

Zgodnie z powyższym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, a konkretnie sołectwa, określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectwa. Jednakże kompetencje te nie mogą być wykonywane w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

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 jakiegokolwiek 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.

W § 8 ust.4 pkt 2 przedmiotowej uchwały określono, że wcześniejsze wygaśnięcie mandatu Sołtysa i poszczególnych członków Rady Sołeckiej następuje w przypadku prawomocnego skazującego wyroku sądowego za przestępstwo umyślne.

Przepis art. 36 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące sołtysa i rady sołeckiej. 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 sądowno-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 § 14 ust.1 ww. uchwały Rada Gminy Chłopice wskazała, że w skład Rady Sołeckiej wchodzi Sołtys, który jest jednocześnie przewodniczącym Rady.

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z art.36 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca nie precyzuje na czym "wspomaganie" sołtysa ma polegać. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że rada sołecka nie należy do kategorii organów sołectwa. Jest jedynie organem wspomagającym i opiniodawczo-doradczym sołtysa. Wobec powyższego sołtys nie może wchodzić w skład rady sołeckiej i być przewodniczącym tej rady. Przyjęty przez Radę Gminy zapis ustalający sołtysa przewodniczącym rady sołeckiej narusza ww. przepis art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym .

Stanowisko powyższe uzasadnione jest orzecznictwem sądowno- administracyjnym - wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 121/10.

Z kolei w § 16 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Chłopice uregulowała tryb odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz ich wyboru w ramach wyborów uzupełniających ustalając, że do zakresu działania Zebrania Wiejskiego należy odwołanie sołtysa lub członków rady sołeckiej przed upływem kadencji. Oznacza to, iż rada gminy przyznała zebraniu wiejskiemu kompetencję do odwołania sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Zdaniem organu nadzoru regulacja niniejszego statutu w tym zakresie narusza przepis 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, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Przyznanie w § 16 przedmiotowego statutu zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter organu jakim jest zebranie wiejskie nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r. (II SA/OP 225/09).

W tym miejscu należy również zauważyć, iż rada gminy nie była również uprawniona do wprowadzenia w statucie sołectwa unormowania pozwalającego na odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej w sytuacji,

gdy sołtys utracił zaufanie mieszkańców Sołectwa, gdyż pojęcie to jest nieostre i nieobjęte definicją zarówno statutową, jak i ustawową,

Akt prawa miejscowego, jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, nie może zawierać norm niedookreślonych, czy niedefiniowalnych, z których zaistnieniem wiążą się określone w jego treści sankcje. Sytuacja taka bowiem wprowadza uznaniowość w stosowaniu normy prawnej i nie pozwala na jednoznaczne określenie standardów w zakresie postępowania zgodnego z jej dyspozycją. Zbieżne z powyższym stanowisko prezentuje także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, który w wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1364/12, dotyczącym podobnego zapisu statutowego stwierdził, iż kwestionowane zapisy uchwały obarczone są wadą legislacyjną, gdyż wprowadzają pojęcia nieprecyzyjne i nieostre znaczeniowo, powodujące zbyt duży luz interpretacyjny, który jest niedopuszczalny.

W § 24 ust.2 statutu Rada Gminy Chłopice wskazała, że nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.

W ocenie organu nadzoru cytowany wyżej zapis badanej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem: art. 35 ust. 1 i 3 w związku z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ponieważ rada gminy nie jest władna do ponownego stanowienia przepisów prawa regulujących proces wyborów w zakresie w jakim czyni to ustawodawca.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Przepis art. 94 Konstytucji RP nakazuje bowiem, aby akty prawa miejscowego ustanawiane były na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP zobowiązuje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt: II OSK 2058/11) wyraził przekonanie, że „konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.”

Mając na względzie powyższe zauważyć należy, że podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectwa, w tym czynne prawo wyborcze, reguluje art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje pojęcia „uprawniony do głosowania”, ale też ustawodawca nie przekazuje kompetencji w tym zakresie prawodawcy miejscowemu.

Zauważyć należy, że użyty w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zwrot „uprawniony do głosowania” nie pozostaje nieuregulowany ustawowo. Organ nadzoru zgadza się ze stanowiskiem, że interpretacja tego pojęcia wymaga odwołania się do podstawowego aktu prawnego regulującego prawo wyborcze na szczeblu samorządowym, tj. do Kodeksu wyborczego (wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r.; sygn. III SA/LU 89/12).

W dalszej kolejności wymaga zaznaczenia, że w §24 ust.11 statutu Rada Gminy Chłopice postanowiła, że, jeżeli został zgłoszony 1 kandydat na Sołtysa, to wyborów nie przeprowadza się, a osobę zgłoszoną uznaje się za wybraną.

W tym miejscu organ nadzoru zauważa, iż ustawodawca przyznał radom gmin swobodę w kształtowaniu statutów jednostek pomocniczych, jednakże określił również zasady wyboru sołtysa zawarte w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z zasadami zawartymi w powołanym przepisie sołtys jest wybierany w głosowaniu. Niedopuszczalne jest uregulowanie, w którym wyborów sołtysa nie przeprowadza się, nawet w przypadku zgłoszenia się jednego kandydata. Niewątpliwie Rada Gminy Chłopice wykroczyła poza kompetencje przyznane jej przez ustawodawcę, poprzez uregulowanie zasad wyboru sołtysa sprzeczne z art. 36 ust. 2 ww. ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż niedopuszczalny jest wybór sołtysa w sposób inny, niż poprzez przeprowadzenie wyborów, bowiem akt prawa miejscowego nie może być sprzeczny z aktem rangi

ustawowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 września 2007 roku o sygn. akt IV SA/GI 1103/06, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22.03.2018r. sygn.akt III SA/Gd 97/18.).

W dalszej kolejności należy zaznaczyć, iż w § 34 ust.2,3 ,4 ,5 ocenianej uchwały Rada Gminy Chłopice zawarła regulacje dotyczące wyodrębnionego w budżecie gminy funduszu sołectkiego. Według organu nadzoru rada gminy uchwalając statut sołectwa winna 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.

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 przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/225/2018 Rady Gminy Chłopice z dnia 23 marca 2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Lutków, 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