



NK.II.0911-8/578/09

### 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 zm.) **stwierdzam nieważność § 24 we fragmencie: „polski” oraz § 38 we fragmencie: „według zasad określonych w odrębnych przepisach”** uchwały Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 25 listopada 2009 r. nr XLI/190/09 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Leszczyniec z powodu istotnego naruszenia art. 6a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jednolity: Dz. U. 2003 r. Nr 159, poz. 1547, ze zm.) i art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

### Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2009 r. Rada Gminy w Kamiennej Górze podjęła uchwałę nr XLI/190/09 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Leszczyniec.

Niniejsza uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 grudnia 2009 r.

Zakwestionowana we fragmentach przez Organ Nadzoru uchwała podjęta została na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem, *organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami*. Podkreślić należy, że jednostką pomocniczą w gminie jest sołectwo, utworzone na zasadzie art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a statut tej jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego. Obligatoryjne elementy przedmiotowe unormowań statutowych jednostki pomocniczej wymienione zostały w art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a mianowicie statut sołectwa winien określać w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Rada Gminy w § 24 uchwały przyjęła: *Prawo do wybierania (czynne prawo wyborcze) Sołtysa i członków Rady Sołectkiej ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze sołectwa*.

Stosownie do treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, **sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania**.

Uprawnionymi do głosowania są zatem te osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Tymczasem regulacja wprowadzona przez Radę w § 24 pozbawia czynnego prawa wyborczego do organu jednostki pomocniczej obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi i stanowi naruszenie przepisu art. 6a ust. 1 i 2 Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Zgodnie z przywołanym przepisem: *1. Prawo wybierania do rady gminy ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, stale zamieszkuje na obszarze działania tej gminy oraz który, z zastrzeżeniem ust. 2, został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. 2. Obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim ma prawo wybierania do rady gminy także w przypadku, gdy został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania, jeżeli ukończył 18 lat w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wyborów lub w dniu głosowania*.

Rada w sposób nierówny potraktowała wyborców należących do tej samej wspólnoty i stale zamieszkałych na obszarze tego samego sołectwa, co prowadzi tym samym do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (sporządzonego w Rzymie dnia 25 marca 1957 r., zmienionego traktatem z Maastricht z 1992 r. z późniejszymi uzupełnieniami i poprawkami) każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego staje się obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo narodowe, ale go nie zastępuje. Istotą obywatelstwa Unii jest przyznanie obywatelom państw członkowskich Unii tak praw w stosunku do organów Unii, jak i praw w państwach Unii Europejskiej, na równi z obywatelami tego państwa. Przepis art. 19 TWE stanowi, że każdy obywatel Unii zamieszkały na terenie państwa członkowskiego, którego nie jest obywate-

lem, posiada prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych w państwie członkowskim, na terenie którego przebywa, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2006 r. (K 9/05) w którym stwierdzono, że art. 6a ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 ordynacji w zakresie, w jakim pozbawia czynnego prawa wyborczego do rady gminy obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, jest niezgodny z niektórymi przepisami Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro wymaganie wpisu do rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed terminem wyborów zostało uznane w stosunku do obywateli polskich za niezgodne z Konstytucją, to zasada równego traktowania obywateli polskich i obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wynikająca w art. 19 TWE, nakazuje odnieść również podobną ocenę do art. 6a ust. 1. W dodatku art. 6a ust. 1 narusza określoną w art. 9 Konstytucji zasadę przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności słówka „polski” w § 24 powoduje, iż pod pojęciem obywatel należy rozumieć zarówno obywateli polskich jak i obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi.

W § 38 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: *Sołectwo korzysta z mienia komunalnego, przekazanego do jego dyspozycji, według zasad określonych w odrębnych przepisach.*

Tymczasem w myśl art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.* Oznacza to, że uprawnienia przysługujące jednostce pomocniczej względem mienia komunalnego jednostka ta wykonuje w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą względem przysługującego jej mienia. Na gruncie tego przepisu rodzą się pewne wątpliwości interpretacyjne dotyczące przede wszystkim statutu, o którym mowa w tym przepisie. Z językowej wykładni przepisu nie wynika bowiem jednoznacznie, czy chodzi tutaj o statut gminy, czy też o statut jednostki pomocniczej, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Według komentatora Andrzeja Szewca, w statucie gminy powinny być określone zasady ogólne (podobnie jak określone są w nim zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych gminy, natomiast sprawy indywidualne (dotyczące poszczególnych jednostek pomocniczych) powinny być uregulowane w statutach tych jednostek (Komentarz do art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591), [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II.).

Nie ulega zatem wątpliwości, iż zakres czynności dokonywanych przez jednostkę pomocniczą (jej organy) w zakresie przysługującego jej mienia unormowany winien być statutem tej jednostki, ewentualnie statutem gminy. W ocenie Organu Nadzoru kwestia doprecyzowania zakresu uprawnień jednostki pomocniczej względem przydzielonego mienia komunalnego obejmującego zarządzanie tym mieniem, korzystanie z tego mienia oraz rozporządzanie dochodami z tego mienia stanowi materię statutową, a nie innych odrębnych bliżej nieokreślonych przepisów. Wprowadzie rozdział 6 badanej uchwały zatytułowany „Mienie sołectwa” dość ogólnie określa na czym polegać ma korzystanie z mienia, zarządzanie tym mieniem oraz rozporządzanie dochodami z tego mienia, ale uznać można, że Rada ustaliła pewne wytyczne dla organów jednostki pomocniczej.

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 bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego, może być wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Mając powyższe na uwadze, uchwała Rady Gminy Kamienna Góra w zakwestionowanej części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
Rafał Jurkowlaniec