



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 15 grudnia 2018 r.

Poz. 5567

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.273.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r, poz. 994 ze. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXIII/339/18 Rady Gminy Jeżowe z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Zalesie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2018 r. Rada Gminy Jeżowe podjęła uchwałę Nr LXIII/339/18 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Zalesie. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2018 r.

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 2018r. poz.994 z późn.zm.) dalej ustawa. 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 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.

Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, formułującą katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych w zakresie, w jakim został do tego wyraźnie upoważniony.

Tymczasem w uchwale znalazły się regulacje, których nie obejmuje upoważnienie zawarte w przepisie art. 35 ustawy.

W § 7 ust.3 pkt 2 przedmiotowej uchwały określono, że wcześniejsze wygaśnięcie mandatu Sołtysa i poszczególnych członków Rady Sołeckiej następuje w przypadku prawomocnego skazującego wyroku sądowego, orzeczonego za przestępstwo umyślne. Przepis art. 36 ust.2 ustawy 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, orzeczonego 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 § 9 pkt c) i f) uchwały Rada Gminy Jeżowe określiła kompetencje i obowiązki Sołtysa. W § 9 pkt c) postanowiono, iż Sołtys reprezentuje sołectwo na zewnątrz. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie ma kompetencji do rozstrzygania w statucie jednostki pomocniczej kwestii reprezentacji na zewnątrz tej jednostki. Na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, brak jest normy prawnej przyznającej sołtysowi prawo reprezentacji sołectwa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r. II SA/Ol 1364/12 wyraził pogląd, iż sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy, nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek lub też w imieniu i na rachunek podmiotów trzecich. Umocowania do reprezentacji, jak zawieranie umów oraz występowania przed sądami i organami, mogą wynikać wyłącznie z przepisów ustawowych, ewentualnie z udzielonego przez właściwy organ upoważnienia.

W wyroku z dnia 9.03.2010r. sygn. akt III SA/Wr 857/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zajął stanowisko, iż sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a więc kompetencje do podejmowania działań w zakresie współpracy z innymi społecznościami lokalnymi i organizacjami ma wyłącznie gmina jako jednostka samodzielna, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, nie zaś jej jednostka pomocnicza. Sprzeczne z art. 5 ustawy byłoby zatem przyznanie sołectwu uprawnienia do samodzielnego – bez udziału kompetentnych organów gminy – organizowania współpracy z innymi społecznościami lokalnymi i organizacjami oraz wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa zamiast właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego.

W § 9 pkt f) uchwały Rada Gminy postanowiła, iż sołtys uczestniczy w posiedzeniach rady gminy i występuje na posiedzeniach z wnioskiem w imieniu mieszkańców sołectwa. Zgodnie z treścią art. 37a. ustawy przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Organ nadzoru zauważa, iż w świetle przepisu ustawowego, od swobodnego uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Ponadto akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Zakwestionowany zapis § 9 pkt f) uchwały

stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych, stąd uznać należy, że w tym zakresie uchwała w sposób istotny narusza przepisy prawa.

W § 10 ust.2 ww. uchwały Rada Gminy Jeżowe wskazała, że w skład Rady Sołeckiej wchodzi Sołtys, który jest jednocześnie przewodniczącym Rady. Natomiast w §19 ust. 4 postanowiono, że za wybranego członka Rady sołeckiej uznaje się Sołtysa, oraz tych kandydatów, którzy otrzymali najwięcej ważnie oddanych głosów. W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy 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. 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 § 13 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Jeżowe 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, 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 § 13 przedmiotowego statutu zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy, 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.

Dodatkowo w tym miejscu organ nadzoru wskazuje na zapisy § 7 ust. 1 pkt a), b), c) i § 8 ust. 1 pkt a), b), c) Statutu, które się pokrywają. Statut sołectwa jako akt prawa miejscowego winien być zredagowany w sposób czytelny, jasny i precyzyjny, nie mający zapisów rodzących trudności interpretacyjne.

W § 15 ust.4 statutu Sołectwa Rada Gminy Jeżowe wskazała, że nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawionych praw wyborczych 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, 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. 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 zwrot „uprawniony do głosowania” nie pozostaje nieregulowany 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 §15 ust.13 statutu Rada Gminy Jeżowe 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. 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 Jeżowe 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.).

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 ustawowy. Wszelkie odstępstwa od upoważnienia sformułowanego w art.35 ustawy przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że organ uchwałodawczy w swoim akcie, a tym bardziej w akcie prawa miejscowego nie powinien powoływać się na przepisy ustawy, która utraciła już moc w dacie uchwalenia niniejszego Statutu. Mianowicie w § 14 ust. 6 Statutu, Rada Gminy Jeżowe odwołała się do zasad określonych w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, który to akt został uchylony z dniem 1 sierpnia 2011 r. przez ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 113 ze zm.).

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/339/18 Rady Gminy Jeżowe z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Zalesie 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 PODKARPACCKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak