

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.115.2020.AŁab

z dnia 8 października 2020 r.

Rada Miejska w Małomicach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/123/2020 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2020 Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia statutów sołectw. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 7 oraz art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 września b.r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 35 ust. 1 i 3, art. 36 ust. 1 i 2, art. 37a oraz art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz.713 ze zm., dalej u.s.g.).

W zakresie stwierdzonych naruszeń treść wszystkich statutów jest identyczna.

W myśl art. 35 ust. 1 u.s.g. „Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej, jaką jest sołectwo, 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.

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również, na podstawie art. 48 ust. 1 u.s.g., określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Katalog spraw wymagających uregulowania w statucie jednostki pomocniczej ma charakter otwarty z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. Rada może zatem zawrzeć w statucie postanowienia wykraczające poza sferę wyżej wymienionych zagadnień. Nie zmienia to

jednak faktu, iż kwestie wskazane przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 oraz w art. 48 ust. 1 u.s.g. muszą obligatoryjnie znaleźć swoją emanację w uchwalonym statucie jednostki pomocniczej. Brak któregokolwiek z nich przesądza o wadliwym zrealizowaniu kompetencji prawodawczej, skutkującym istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 12 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Op 563/07, LEX nr 357473; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 6 września 2006 r., sygn. akt II SA/Go 450/06, LEX nr 931130; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 30 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 449/06 LEX nr 320311).

Tymczasem żaden ze statutów nie zawiera regulacji dotyczącej sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła, jak również zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. W § 26 ust. 1 i 2 statutów wskazano co prawda, że sołectwo zarządza i korzysta z mienia komunalnego przekazanego do jego dyspozycji. Przekazanie poszczególnych składników mienia komunalnego sołectwu następuje na zasadach określonych w odrębnej uchwale oraz że jest odpowiedzialne za zachowanie szczególnej staranności przy wykorzystaniu powierzonego mienia oraz do jego ochrony w trybie i na zasadach określonych zarządzeniem Burmistrza Małomic. Nie można uznać, aby powyższa regulacja czyniła zadość delegacji z art. 48 ust. 1 u.s.g. poprzez odsyłanie w tym zakresie do innej uchwały rady gminy.

Ponieważ statuty nie zawierają wszystkich obligatoryjnych elementów, należało stwierdzić nieważność badanej uchwały w całości.

Ponadto za istotnie naruszający prawo należy uznać § 4 ust.1 statutów stanowiący, iż: „Prawo do udziału w zebraniu wiejskim i głosowania na zebraniu wiejskim mają mieszkańcy sołectwa, którym przysługuje czynne prawo wyborcze do samorządu gminnego”. 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). Mając na względzie powyższy pogląd, uzależnienie członkostwa 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 sołectwej. Nie można na tej podstawie ograniczać uprawnienia stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują.

Zakwestionować należy ponadto zapis § 9 ust. 3 statutów, na mocy którego zobligowano sołtysa do uczestniczenia w sesjach rady gminy z prawem głosu. Ustawodawca w art. 37a ustawy o samorządzie gminnym przyznaje jedynie sołtysowi takie uprawnienie, bez prawa udziału w głosowaniu. To zatem od swobodnego uznania sołtysa zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Rada Gminy nie może zatem przekształcać uprawnień ustawowych określonych podmiotów w ich obowiązek prawny.

Za niezgodny z prawem należy także uznać przepis § 12 ust. 3 statutów, w części słów: "z uwzględnieniem Sołtysa jako jej Przewodniczącego". Żaden przepis prawa nie dopuszcza możliwości łączenia funkcji sołtysa i przewodniczącego rady sołeckiej. Z konstytucyjnej zasady legalności, jak również zasady państwa prawa wynika, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Go 175/19).

Również § 14 i § 17 istotnie naruszają prawo. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym: Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawodawca określił więc sposób i kluczowe zasady głosowania nad zgłoszonymi kandydaturami oraz krąg uprawnionych do tego głosowania. W art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym lokalnemu prawodawcy pozostawiono do uregulowania jedynie zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Lokalny prawodawca powinien rozwinąć ustalone ustawą unormowania w zakresie procedury wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, a nie powielać je, czy modyfikować w zakresie prawa wybieralności. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 512/19, z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną. Art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim (...) wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter iuris cogens ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II SA/Go 515/19; podobnie WSA w innych wyrokach).

Z powyższych względów należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli