

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.320.2016.ASzc
z dnia 24 listopada 2016 r.

Rada Gminy Pszczew

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność następujących uchwał Rady Gminy Pszczew, podjętych na sesji 20 października 2016 r.:

1. Nr XXIV.148.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Nowe Gorzycko;
2. Nr XXIV.149.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Stoki;
3. Nr XXIV.150.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Pszczew;
4. Nr XXIV.151.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Silna;
5. Nr XXIV.152.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Szarcz;
6. Nr XXIV.153.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Zielomyśl;
7. Nr XXIV.154.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Stołuń;
8. Nr XXIV.155.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Świechocin;
9. Nr XXIV.156.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Janowo;
10. Nr XXIV.157.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Policko;
11. Nr XXIV.158.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Borowy Młyn;
12. Nr XXIV.159.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Rańsko.

Uzasadnienie

W dniu 20 października 2016 r. Rada Gminy Pszczew podjęła uchwały: Nr XXIV.148.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Nowe Gorzycko, Nr XXIV.149.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Stoki, Nr XXIV.150.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Pszczew, Nr XXIV.151.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Silna, Nr XXIV.152.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Szarcz, Nr XXIV.153.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Zielomyśl, Nr XXIV.154.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Stołuń, Nr XXIV.155.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Świechocin, Nr XXIV.156.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Janowo, Nr XXIV.157.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Policko, Nr XXIV.158.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Borowy Młyn, Nr XXIV.159.2016 w sprawie Statutu Sołectwa Rańsko.

Uchwały zostały doręczone organowi nadzoru 28 października 2016 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowe uchwały istotnie naruszają prawo, tj. art. 2, art 61 ust.1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997 Nr 78 poz.483 ze zm.), art. 35 ust. 1 i 3, art. 36 ust. 2, art. 48 ust. 1, art. 33 ust. 1-3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym u.s.g. w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U.2016.902, dalej u.p.s.).

1. 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 któregośkolwiek 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 żadna z ww. uchwał nie zawiera regulacji dotyczących 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 § 3 ust. 4 uchwał wskazano co prawda, że do realizacji celów statutowych organu Sołectwa korzystają z gminnych obiektów i urządzeń, a zakres korzystania określa Rada odrębną uchwałą tym niemniej, 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, tym bardziej, że nie jest ona przyjmowana w trybie właściwym dla statutów sołectw. Ponieważ statuty nie zawierają wszystkich obligatoryjnych elementów, należało stwierdzić nieważność badanych uchwał w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów w treści każdego ze statutów poszczególnych Sołectw.

2. Zakres działania Sołectwa (por. § 3 ust. 3 uchwał), kompetencje i obowiązki Sołtysa (por. § 6 ust. 1 uchwał) oraz obowiązki Rady Sołeckiej (por. § 7 ust. 1 uchwał) zostały określone w formie katalogu otwartego poprzez użycie zwrotu „w szczególności”. Stosownie do przepisu art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4, statut jednostki pomocniczej powinien określać organizację i zadania organów jednostki pomocniczej, jak również zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Zdaniem organu nadzoru powyższa delegacja obliuguje radę gminy do określenia szczegółowego i zamkniętego katalogu zadań przekazanych sołectwu przez gminę. Powyższa dyrektywa odnosi się również do organów sołectwa, jak i Rady Sołeckiej, która co prawda organem jednostki pomocniczej nie jest, ale także powinna mieć jasno zakreślone kompetencje, aby uniknąć w tym zakresie jakiegokolwiek domniemania (w tym przejmowania kompetencji bez wyraźnego upoważnienia statutowego). Potwierdzeniem stanowiska organu nadzoru jest m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który wskazał, że zadania sołectwa i sposób ich realizacji, zadania zebrania wiejskiego, sołtysa i rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12, LEX nr 1211770).

3. Z kolei zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 uchwał organem sołectwa jest zebranie wiejskie, które jest organem stanowiącym (uchwałodawczym) Sołectwa, grupujące stałych mieszkańców Sołectwa mających czynne prawo wyborcze do Rady, w tym również osoby przebywające na terenie Sołectwa z zamiarem stałego pobytu bez zameldowania na pobyt stały, a wpisane do stałego rejestru wyborców Gminy, zwanych dalej „uprawnionymi”. W § 15 ust. 2 uchwał rada postanowiła, że osoby stale zamieszkujące na terenie Sołectwa bez zameldowania na pobyt stały, mogą złożyć wniosek o dopisanie ich do stałego rejestru wyborców w Gminie. Natomiast zgodnie z § 18 ust. 3 uchwał komisja skrutacyjna wydaje karty do głosowania uprawnionym mieszkańcom Sołectwa ujętym w spisie wyborców.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „zebranie wiejskie”, wskazując tylko w art. 36 ust. 1 u.s.g., że jest ono organem uchwałodawczym sołectwa.

Chociaż z przepisów prawa nie wynika wprost, kto tworzy zebranie wiejskie, to jednak 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. (A. Szewc, Komentarz do art. 36 ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że rada gminy definiując, kto jest członkiem tego gremium, uczyniła to z przekroczeniem delegacji, wynikającej z art. 35 ust. 1 u.s.g., co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie chociaż żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, to należy zgodzić się z tezą, że rada gminy nie może ograniczać tego uprawnienia tylko do osób ujętych w spisie wyborców nawet wówczas, gdy wprowadza możliwość złożenia wniosku o dopisanie do stałego spisu wyborców w gminie osób stale zamieszkujących na terenie Sołectwa bez zameldowania na pobyt stały.

W powyższej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. Co prawda jest to wyrok dotyczący ówczesnie obowiązującej Ordynacji wyborczej, jednakże można go odnieść również do niniejszej sprawy. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Art. 169 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, przy czym zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Oznacza to, że przy wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego obowiązuje zasada powszechności wyborów, a ustanowienie w ustawach zwykłych dodatkowych wymogów bez upoważnienia konstytucyjnego prowadzi do sprzeczności tychże wymogów z regulacją konstytucyjną. Skoro zatem nie ma upoważnienia do ograniczania kręgu wyborców w drodze ustaw, to również organy gminy nie mogą ograniczać go w drodze stanowionych aktów. Należy podkreślić, że do wspólnoty samorządowej należą wszystkie osoby mieszkające na obszarze danej jednostki, a przynależność ta nie jest – w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji - warunkowana wpisaniem do stałego rejestru wyborców w danej gminie. Okoliczność wpisania do rejestru wyborców w gminie stanowi czynność formalną i nie jest warunkiem przynależności do wspólnoty samorządowej, a tym samym – nie powinna być uważana za przesłankę związaną z prawem do głosowania podczas zebrania wiejskiego. Zróżnicowanie – w oparciu o spełnienie lub brak spełnienia tego wymogu - prawa do głosowania osób odpowiednio wpisanych we wskazanym czasie i niewpisanych do rejestru nie znajduje prawnego uzasadnienia. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2006 r., sygn. akt K 9/05, OTK/2006/2A/17).

Z powyższych względów uznać należy, że § 15 ust. 2 i § 18 ust. 3 w części „ujętych w spisie wyborców” uchwał istotnie naruszają prawo, albowiem zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

4. W ocenie organu nadzoru również § 11 ust. 5 uchwał w części „mieszkaniec Sołectwa” istotnie narusza prawo.

Zdaniem organu nadzoru ograniczenie prawa wglądu do protokołów z Zebrań Wiejskich jedynie do mieszkańców danego sołectwa pozostaje w sprzeczności z treścią art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne przysługuje wszystkim obywatelom. Zgodnie z art. 61 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym, a zatem odnosi się ono również do działalności jednostek pomocniczych, w tym sołectw. Powyższe oznacza, że rada gminy nie może ograniczyć omawianego prawa jedynie do mieszkańców danej jednostki pomocniczej, albowiem na mocy przepisów konstytucyjnych przysługuje ono każdemu. Tym samym, niedopuszczalne jest dokonywanie w statucie jakiegokolwiek ograniczania kręgu podmiotów, którym przysługuje szeroko rozumiane prawo do informacji o

działalności organów jednostki pomocniczej. W związku z powyższym § 11 ust. 5 istotnie narusza prawo.

5. Następnie zgodnie z § 12 ust. 1 uchwał, uchwały Zebrania Wiejskiego zapadają zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, chyba że Statut stanowi inaczej.

Należy zauważyć, że ustawodawca stanowiąc poszczególne regulacje dotyczące funkcjonowania sołectwa wskazuje wprost, jakie uchwały zebrania wiejskiego podejmowane są w głosowaniu tajnym. Zastrzeżenie ustawodawcy w tym zakresie dotyczy wyłącznie wyboru sołtysa i rady sołeckiej, o czym stanowi art. 36 ust. 2 u.s.g. Jest to niewątpliwie przepis szczególny, który stanowi wyjątek od zasady jawności głosowania zebrania wiejskiego. Powyższe oznacza, że rada gminy stanowiąc statut sołectwa nie jest władna do zawierania w jego treści zapisu upoważniającego do określania w treści statutu wyjątków od zasady jawności głosowania, albowiem jest to wyłączna kompetencja ustawodawcy. Organu nadzoru stoi na stanowisku, że sposób głosowania na zebraniu wiejskim nie jest czysto technicznym sposobem podejmowania uchwał, lecz ma doniosłe znaczenie dla zapewnienia jawności podejmowania rozstrzygnięć przez ten organ. W tym sensie zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko, tj. jako jawność obrad zebrania wiejskiego, lecz możliwie szeroko, a zatem również jako jawność głosowań.

Wprawdzie w ocenianych statutach rada gminy nie określiła innych niż przewidziane przez ustawodawcę przypadków głosowania tajnego przez zebranie wiejskie, nie zmienia to jednak faktu, że samo zawarcie w treści § 12 ust. 1 fragmentu „chyba że Statut stanowi inaczej”, powoduje, że może on określać wyjątki od zasady jawności głosowania, narusza zawarte w art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie rady gminy do ustalenia organizacji organów jednostki pomocniczej. Co więcej, powyższy zapis przewiduje dopuszczalność określenia w treści statutu innych jeszcze przypadków, kiedy to zebranie wiejskie może głosować w sposób tajny. Zdaniem organu nadzoru przyznanie tak szerokiej swobody co do sposobu głosowania na zebraniu wiejskim, w bliżej nieokreślonych uregulowaniach statutowych, prowadzi również do naruszenia zasady jawności życia publicznego, wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, określonej w art. 2 Konstytucji. W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1 uchwał w części „chyba że Statut stanowi inaczej”.

6. Stosownie do § 16 ust. 3 uchwał przebieg Zebrania Wyborczego protokołuje wyznaczony przez Wójta pracownik Urzędu.

Powyższa regulacja istotnie narusza art. 33 ust. 1-3 u.s.g. w zw. z art. 7 pkt 3 u.p.s. Zgodnie z art. 33 ust. 1 i 2 u.s.g. wójt jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta. Wynika to również z uregulowań art. 7 pkt 3 u.p.s., w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta. W ocenie organu nadzoru wyłącznie wójt jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy, a zatem tylko on może decydować o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i organizować pracę poszczególnych urzędników. Powyższe oznacza, że rada gminy nie może zobowiązać wójta do nakładania jakichkolwiek obowiązków na pracowników urzędu gminy w statucie ani w żadnej innej uchwale.

7. Jednocześnie w ocenie organu nadzoru przepis § 20 ust. 2 uchwał, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia nieważności wyborów Wójt wyznacza termin i zakres ponownych wyborów jest niezgodny z postanowieniem § 13 uchwał, stosownie do którego wybory Sołtysa i Rady Sołeckiej zarządza Rada, określając miejsce, dzień i godzinę Zebrania Wiejskiego oraz wyznacza jego przewodniczącego. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z § 14 uchwał, zadaniem Wójta jest zwołanie Zebrania Wiejskiego poprzez podanie do publicznej wiadomości mieszkańcom Sołectwa postanowień Rady.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje nie spełniają wymogu określoności przepisu prawa, albowiem w niektórych sytuacjach może powstać wątpliwość, który organ gminy będzie właściwy do podjęcia określonych w statucie czynności. Przepis powinien być natomiast tak skonstruowany, aby był poprawny pod względem językowym i logicznym, jak również klarowny i zrozumiały dla adresatów normy, tj. nie budzący wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

8. Za istotnie naruszający prawo należy uznać również § 22 pkt 2 w części „lub utraty prawa wybieralności” oraz § 23 ust. 1 w części „jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia Statutu i uchwał Zebrań Wiejskich lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w oczach opinii środowiska”.

Definicja pojęcia „prawo wybieralności” została uregulowana przez ustawodawcę w art. 11 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U.2011.21.112 ze zm.), przy czym pkt 5 reguluje bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a pkt 6 w wyborach wójta. Z kolei w ust. 2 ustawodawca określił, kto nie ma prawa wybieralności w wyborach.

Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądził, że sołtysa wybierają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis stanowi *lex specialis* wobec regulacji art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego, co oznacza, że nie można w tym przypadku zastosować go w drodze analogii, niezależnie od tego, czy przesłanki tam wskazane są spełnione w dniu wyborów, czy już w momencie pełnienia funkcji. W konsekwencji zapis, zgodnie z którym mandat Sołtysa i członka Rady Sołeckiej wygasa w przypadku utraty prawa wybieralności wykraczając poza granice upoważnienia, o których mowa w art. 35 ust. 1 i 3 pkt 2 u.s.g., istotnie narusza prawo.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru rada gminy wskazując, w jakich przypadkach Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej mogą zostać odwołani przez Zebranie Wiejskie, również wykroczyła poza zakres przyznanej delegacji. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że to nie Zebranie Wiejskie posiada kompetencje elekcyjne w ww. zakresie, tylko stali mieszkańcy danego sołectwa (w tym zakresie uzasadnione zastrzeżenia organu nadzoru budzi także zapis § 5 pkt 1 i 2 uchwał). Ponadto skoro mieszkańcy Sołectwa posiadają prawo wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, to powinni również mieć możliwość ich odwołania w każdym przypadku, a nie tylko w tych określonych przez radę gminy.

Jednocześnie odnosząc się do wskazanej przez radę gminy przesłanki dopuszczenia się czynu dyskwalifikującego w oczach opinii środowiska, wskazać należy, że jest ona nieprecyzyjna i ocenna, dlatego jej stosowanie może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Należy mieć na uwadze, że badane uchwały są aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w nich regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się poprawnością, precyzyjnością i jasnością wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97, LEX nr 34601; z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, LEX nr 39281; z 13 lutego 2001 r., sygn. akt K19/99, LEX nr 46368; z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, LEX nr 165332; z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05, LEX nr 231203). Kwestionowany

przepis nie spełniając powyższych kryteriów narusza obowiązujące w tym zakresie wymogi prawidłowej legislacji.

9. Również § 27 ust. 1 uchwał budzi zastrzeżenia organu nadzoru. Stosownie do ww. przepisu Wójt uchyla albo stwierdza nieważność uchwał Zebrania Wiejskiego, jeżeli wykraczają one poza zakres kompetencji Zebrania Wiejskiego lub są sprzeczne z prawem.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższy zapis jest nieprecyzyjny, albowiem nie jest wiadome, jaki będzie skutek podjęcia przez Zgromadzenie Wiejskie uchwały sprzecznej z prawem (tj. czy zostanie ona uchylona, czy zostanie stwierdzona jej nieważność). Takie konstruowanie przepisów prawnych, zwłaszcza w aktach prawa miejscowego, jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, a organ nadzoru odsyła w tym zakresie do swoich wcześniejszych uwag poświęconych określoności i jasności przepisów prawa (por. uwagi do punktów 8 i 9). Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, że co do zasady uchwała wykraczająca poza zakres kompetencji przyznanych danemu organowi jest sprzeczna z prawem, brak jest bowiem podstawy prawnej do jej podjęcia.

10. Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że w § 6 ust. 1 pkt 3 uchwał, zgodnie z którym do kompetencji i obowiązków Sołtysa należy zwoływanie Zebrań Wiejskich i przewodniczenie ich obradom, odesłanie do wyjątków od tej reguły określonych w § 8 jest nieprecyzyjne w zakresie, w jakim obejmuje również § 8 pkt 1 uchwał, zgodnie z którym Zebranie Wiejskie jest zwoływane przez Sołtysa. Powyższe zastrzeżenie powinno zatem zostać ograniczone tylko do § 8 pkt 2 i 3 uchwał.

11. Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności powyższych uchwał w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek