

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.26.2015.AZie

z dnia 12 marca 2015 r.

Rada Gminy Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 18 lutego 2015 r. uchwały Nr IV/21/15 Rady Gminy Żagań z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Żagań.

Uzasadnienie

W dniu 10 lutego 2015r. Rada Gminy Żagań podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Żagań.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 29, § 124, § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

W myśl art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy sposób jednoznaczny przesądza o charakterze prawnym statutu jednostki pomocniczej. Statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego. Jest dokumentem organizacyjno-prawnym odrębnym od statutu gminy, jak również od statutów innych jednostek pomocniczych utworzonych na obszarze danej gminy. Statut dla każdej jednostki pomocniczej utworzonej na terenie gminy powinien być uchwalony odrębną uchwałą, ponadto zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, nie powinien stanowić załącznika do uchwały. Tymczasem rada jedną uchwałą uchwaliła statuty 15 jednostkom pomocniczym i zamieściła je jako załączniki do uchwały,co istotnie narusza art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 28 października 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 1501/03 .

Niezależnie od powyższego organ nadzoru podnosi, że zgodnie z art.35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwalenie statutu jednostki pomocniczej gminy powinno być poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami. Przepis ten należy rozumieć jako rzeczywiste omówienie projektu statutu z mieszkańcami sołectwa i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia opinii (wyrok WSA w Łodzi z 29 października 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 404/09). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy powinna określać uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jak stwierdził organ nadzoru, Rada Gminy Żagań nie podjęła na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji

z mieszkańcami. W ocenie organu nadzoru ogłoszenia zamieszczonego w dniu 21 stycznia 2015 r. na stronie ww.bipzagan.pl w sprawie ogłoszenia przez Wójta Gminy Żagań konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały w sprawie statutu sołectw nie można uznać za spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Prawidłowo przeprowadzone konsultacje społeczne winny zostać przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w uchwale podjętej na podstawie wskazanego wyżej art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Podjęcie kwestionowanej uchwały bez prawidłowo przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami istotnie narusza art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto uchwalone statuty sołectw Gminy Żagań nie regulują wszystkich wymaganych prawem zagadnień. Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Katalog spraw wymagających uregulowania w statucie jednostki pomocniczej ma charakter otwarty z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę, w wyżej przywołanym przepisie, 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 ustawy muszą obligatoryjnie znaleźć swoją emanację w uchwalonym statucie jednostki pomocniczej. Brak któregośkolwiek z nich przesądza o wadliwym zrealizowaniu kompetencji prawodawczej, skutkującym istotnym naruszeniem prawa (wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lutego 2008 r., II SA/Op 563/07, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., z dnia 6 września 2006 r. sygn.akt II SA/Go 450/06, z dnia 30 sierpnia 2006 sygn.akt II SA/Go 449/06).

Analiza zapisów załączników do uchwały przez pryzmat poczynionych wyżej uwag, prowadzi do konkluzji, iż Statuty Sołectw Gminy Żagań nie zawierają minimalnych wymogów wskazanych w 35 ust. 3 ww. ustawy. W statutach brak jest zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Jedynym przepisem dotyczącym powyższej kwestii jest § 36, w myśl którego: „Kontrolę nad działalnością Sołectwa sprawuje Wójt i Rada Gminy poprzez działania własne lub komisji w tym Komisji Rewizyjnej”. Uregulowanie to nie może jednak zostać uznane za czyniące zadość wymogom wskazanym w art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy, nie wskazuje bowiem ani „zakresu”, ani „form” kontroli i nadzoru.

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 WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012r., sygn. akt III SA/Wr 111/12, LEX nr 1211770). Wymogu tego nie spełniają zapisy § 8, § 15, § 16 ust. 2 i § 17 ust. 9 statutów. Rada zadania sołectw, ich organów i aparatu pomocniczego określiła w otwartych katalogach, na co wskazuje posłużenie się zwrotem „w szczególności”.

Z kolei z przekroczeniem kompetencji rady podjęte zostały: § 6 ust. 1 i 2, § 16 ust. 1 i 5, § 17 ust. 1, § 19 ust. 3, § 20 ust. 1 oraz § 21 ust. 1 statutów. We wskazanych przepisach rada powtórzyła zapisy ustawowe tj. art. 36 ustawy o samorządzie gminnym. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi jedną z form wykroczenia poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08).

Zakwestionować należy również zapis § 16 ust. 2 pkt 13 statutów, na mocy którego zobligowano sołtysa do uczestniczenia w sesjach rady gminy. Ustawodawca w art. 37a ustawy o samorządzie gminnym przyznaje jedynie sołtysowi takie uprawnienie. 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 obowiązki prawne.

W myśl § 17 ust. 3 statutów: „Rada Sołecka składa się z 4 osób bez sołtysa” z czego można domniemywać, iż w skład rady sołeckiej wchodzi oprócz członków rady także i sołtys. Zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze wyrażano wielokrotnie pogląd, że skoro zarówno funkcje uchwałodawcze, jak i wykonawcze ustawodawca powierza innym organom (zebrania wiejskie, sołtys) oraz stwierdza, że rada „wspomaga” sołtysa, to należy przyjąć, że rada sołecka nie ma samoistnych kompetencji. Jest organem doradczym i opiniodawczym sołtysa. Ustawa nie przewiduje przecież tworzenia i funkcjonowania innych organów sołectwa poza organem uchwałodawczym (zebrania wiejskie) i wykonawczym (sołtys). Z tego też względu regulacja zawarta we wszystkich statutach określająca, że sołtys wchodzi w skład rady nie jest prawidłowa i pozostaje w oczywistej sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2010r., sygn. akt II SA/Bd 121/10).

W Rozdziale 6 p.t. *Tryb wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz ich odwołania i wybory uzupełniające* statutów postanowiono, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzanie wygaśnięcia ich mandatu. Oznacza to, iż rada gminy przyznała zebraniu wiejskiemu kompetencję do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Regulacja statutów 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. Przydanie w przepisie rangi statutowej 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 § 9 statutów postanowiono, że: „Prawo do udziału w zebraniu wiejskim i głosowania na zebraniu wiejskim mają wszyscy stali mieszkańcy sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do rady gminy”. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organami w sołectwie są zebranie wiejskie i sołtys. Z przepisów prawa nie wynika wprost, kto tworzy zebranie wiejskie. 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. 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, że 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 sołeckiej. Nie można na tej podstawie ograniczać uprawnień stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Ponadto bez podstawy prawnej wprowadzony został w § 21 ust. 3 statutów wymóg obecności na zebraniu wiejskim kandydata na sołtysa lub członka rady sołeckiej.

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 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru jest to niewątpliwie przepis szczególny, który stanowi wyjątek od zasady jawności głosowania zebrania wiejskiego. Powyższe oznacza, że rada stanowiąc

statuty sołectw nie była władna do zawierania w ich treści zapisu upoważniającego do określania wyjątków od zasady jawności głosowania (§ 13 ust. 3 statutów sołectw). Jest to wyłączna kompetencja ustawodawcy.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w § 6 statutów brak jest ustępu 4, a po ust.3 jest ust. 5, w § 11 ust. 2 zawarto odesłanie do §19 pkt 1 i 2, a powinno być § 19 ust. 1 i 2. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

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 rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek