



Poznań, 2018-12-19

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I4131.1.691.2018.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 6 w zakresie wyrazów „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami oraz statutem gminy na rzecz innych podmiotów, a w szczególności”, § 10 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 14 ust. 2-5, § 17 zdanie pierwsze w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 17 pkt 2 w zakresie wyrazów „oraz kierowanie jej pracą”, § 20 ust. 1 w zakresie wyrazów „i przewodniczy jej obradom”, § 20 ust. 4 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 23 ust. 1 i 2, § 29 ust. 2 pkt 3 i 4, § 41 ust. 1 w zakresie wyrazów „lub dopuścił się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska” oraz § 44 ust. 2 załączników nr 1-20 uchwały Nr LIV/504/18 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie nadania statutów sołectwom gminy Trzcianka – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIV/504/18 Rady Miejskiej Trzcianki w sprawie nadania statutów sołectwom gminy Trzcianka została podjęta na sesji w dniu 14 listopada 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432), zwanej dalej „ustawą”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 listopada 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Na sesji w dniu 14 listopada 2018 r. Rada Miejska Trzcianki podjęła uchwałę w sprawie nadania statutów sołectwom gminy Trzcianka. Przepisy ww. statutów mają identyczną treść (poza tytułem oraz § 1 – 3, które regulują nazwę, teren oraz siedzibę organów sołectwa) i dlatego w dalszej części niniejszego rozstrzygnięcia załączniki nr 1-20 do uchwały będą określane zbiorczo mianem „statutu”.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 35 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Stosownie do art. 35 ust. 3 ustawy, 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.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W § 6 statutu zapisano: „Do zakresu działania sołectwa należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami oraz statutem gminy na rzecz innych podmiotów”, a następnie wymieniono zadania sołectwa poprzedzając ich listę sformułowaniem „w szczególności”, co wskazuje na otwarty charakter katalogu tych zadań. W § 10, § 17 zdanie pierwsze oraz § 20 ust. 4 statutu wymieniono kompetencje zebrania wiejskiego, sołtysa oraz rady sołectwiej również poprzedzając ich listę wyrazami „w szczególności”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że ww. przepisy statutu naruszają art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy w sposób istotny. Na mocy tych przepisów rada była zobowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej, czyli do określenia zadań organów jednostki pomocniczej oraz zakresu zadań przekazanych jednostce przez gminę. Użycie zwrotu „w szczególności” stwarza natomiast szerokie pole do interpretacji, pozwalając wykonawcy uchwały na poszerzenie zakresu zadań sołectwa oraz listy kompetencji sołtysa i rady sołectwiej. Z art. 36 ust. 1 ustawy wynika, że rada sołectwiej nie jest organem sołectwiej, lecz podmiotem wspomagającym sołtysa. Może zatem wykonywać tylko te zadania, które mieszczą się w zakresie kompetencji sołtysa. Te z kolei, zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy, powinny być określone w statucie w sposób precyzyjny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12).

Stosownie do § 14 ust. 1 statutu: „Uchwały zebrania zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. W § 14 ust. 2 statutu zapisano natomiast: „W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego”.

Wymóg zwykłej większości głosów oznacza konieczność uzyskania większej liczby głosów oddanych za uchwałą niż przeciw uchwale, niezależnie od liczby głosów wstrzymujących się. Za sprzeczną z tym modelem należy uznać sytuację, gdy komukolwiek przyznany jest głos o innej niż wszystkie głosy rozstrzygającej wadze, czyli głos silniejszy,

niż głos pozostałych osób biorących udział w głosowaniu. W ocenie organu nadzoru podejmowanie uchwał przez zebranie wiejskie w sposób, który umożliwia przyznanie jego przewodniczącemu decydującego głosu, narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę legalizmu, tj. działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Nie ma żadnych ustawowych podstaw ku temu, by głos prowadzącego obrady miał większą wagę i decydował o wyniku głosowania w przypadku równej ilości głosów „za” i głosów „przeciw”. Konsekwencją wymogu uzyskania zwykłej większości głosów jest fakt, że w razie nieuzyskania przez projekt uchwały odpowiedniej większości, uchwała nie zostaje podjęta (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 724/18). Biorąc powyższe pod uwagę, należało stwierdzić nieważność § 14 ust. 2 statutu ze względu na istotne naruszenie prawa.

W § 14 ust. 3 statutu rada postanowiła, że zebranie może postanowić o tajności głosowania, natomiast z § 14 ust. 4-5 statutu wynika sposób przeprowadzenia takiego głosowania.

Zdaniem organu nadzoru rada gminy stanowiąc statut sołectwa nie jest władna do zawierania w jego treści zapisu upoważniającego organ uchwałodawczy sołectwa do decydowania o tajności głosowania. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Go 227/16, WSA w Gorzowie Wlkp. stwierdził, że sołectwo stanowi ideowo jeden z elementów kształtowania świadomości i postaw demokratycznych obywateli, dlatego podobnie jak w odniesieniu do organów tych jednostek zastosowanie powinna mieć generalna zasada jawności działania jej organów (art. 11b ustawy), której podstawową gwarancją powinna być jawność podejmowania uchwał, ograniczona jedynie w takim zakresie, jaki przewidział to sam ustawodawca. Należy podkreślić, iż 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. Powyższe oznacza, iż rada gminy bez podstawy prawnej przeniosła przysługującą wyłącznie ustawodawcy kompetencję w przedmiocie wyłączenia jawności głosowania na inny podmiot, tj. zebranie wiejskie.

W § 17 pkt 2 statutu do zadań sołtysa zaliczono „zwoływanie i przygotowanie posiedzeń rady sołeckiej oraz kierowanie jej pracą”. Z kolei stosownie do § 20 ust. 1 statutu: „Sołtys zwołuje posiedzenia rady sołeckiej i przewodniczy jej obradom”.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 36 ust. 2 ustawy). Z przywołanych przepisów wynika, że rada sołeczka jest obligatoryjnym gremium doradczym dla sołtysa. Sołtys i rada sołeczka są odrębnie wybierani w trybie określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że uwzględnienie w składzie rady sołeckiej sołtysa (jako jej przewodniczącego, kierującego jej pracą) narusza ustawowo określony w art. 36 ust. 2 ustawy model ustalania składu tego kolegium. Taka sytuacja stoi w sprzeczności z celem funkcjonowania rady sołeckiej, wskazanym w przepisach ustawy, ponieważ sołtys i rada sołeczka to dwie odrębne struktury. Podobne stanowisko wyrażono w uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Op 151/16

(por. również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 887/13). Organ nadzoru zwraca również uwagę na wewnętrzną sprzeczność statutu w tym zakresie, ponieważ zgodnie z § 19 ust. 3, funkcji sołtysa nie łączy się z członkostwem w radzie sołeckiej.

W § 23 ust. 1-2 statutu rada postanowiła: „1. Do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej niezbędny jest udział w zebraniu co najmniej 10% uprawnionych. 2. W przypadku braku quorum na zebraniu, o którym mowa w ust.1, ma zastosowanie odpowiednio przepis § 13 ust. 2 i 3 statutu”.

Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków realizacji czynnego prawa wyborczego, czy też ważności wyboru, uznać należy za nieuprawnione. Skoro art. 36 ust. 2 ustawy w sposób kompletny reguluje wskazane kwestie prawa wyborczego, to nie sposób przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane, na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej. Organ nadzoru podziela stanowisko zajęte przez WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 lutego 2017 r. w sprawie II SA/Ol 1427/16. Wprowadzenie w statucie regulacji z § 23 ust. 1 i 2 nie może być uznane za element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których określenia rada gminy jest upoważniona zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy. Wprowadzenie wymogu określonego kworum jest bowiem istotną modyfikacją zapisu z art. 36 ust. 2 ustawy, do której upoważnienia próżno szukać w normach ustawowych. Powyższe stanowisko przyjęto również w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1106/17 oraz w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 322/18.

Zgodnie z § 29 ust. 2 pkt 3 i 4 statutu, odwołanie ze stanowiska sołtysa lub członka rady sołeckiej może nastąpić z powodu: „dopuszczenia się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska” oraz „utruty w inny sposób zaufania mieszkańców sołectwa”. Natomiast w § 41 ust. 1 statutu przewidziano możliwość zawieszenia w czynnościach sołtysa przez burmistrza w przypadku, gdy sołtys „dopuszczył się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska”.

Rada postanowiła o przesłankach uzasadniających odwołanie przed upływem kadencji sołtysa i odpowiednio członka rady sołeckiej oraz zawieszenie sołtysa w czynnościach przez burmistrza. Wśród nich wymienia się utratę zaufania mieszkańców sołectwa i dopuszczenie się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska. W ocenie organu nadzoru pojęcia te są nieprecyzyjne. Podnieść należy, iż zakres znaczeniowy pojęcia w tym wypadku może być kształtowany wyłącznie w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa, ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego (por. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U. 6/92, OTK 1992, cz. I, s. 302-303, wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K. 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99 oraz wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94). Prawodawca powinien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu

przepisów prawa, występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone oraz określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa. Powołane zapisy nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych.

W § 44 ust. 2 statutu zapisano: „Sprawy sporne na tle interpretacji statutu rozstrzyga burmistrz”.

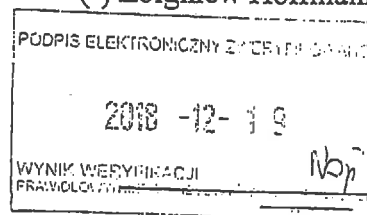
Zdaniem organu nadzoru wprowadzona regulacja stanowi istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 ustawy. Przepis ten wyraźnie bowiem stanowi, jakie materie mogą zostać uregulowane w statucie jednostki pomocniczej, i mimo że wprowadza otwarty katalog spraw podlegających regulacji, to do zakresu takiej regulacji nie należy kwestia rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią aktu. Konieczne jest równocześnie podkreślenie, że w polskim porządku prawnym nie występuje obecnie instytucja powszechnie obowiązującej wykładni aktów normatywnych zarówno przez organ je stanowiący (wykładni autentycznej), jak też przez jakikolwiek inny podmiot. Powszechna wykładnia aktów normatywnych pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tymi przepisami, sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz (poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego) ustawom. Oznacza to niedopuszczalność przypisywania jakimkolwiek podmiotowi prawa do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji postanowień aktu prawnego.

W ocenie organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 35 ust. 1 i 3 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

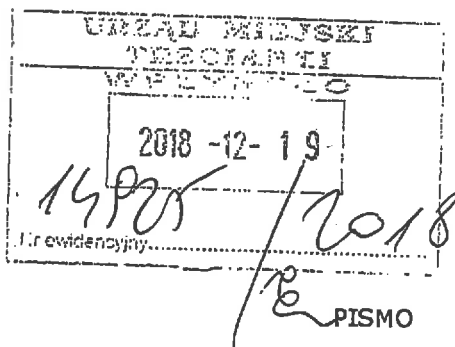


Otrzymują:
Rada Miejska Trzcianki
Burmistrz Trzcianki

Wielkopolski Urząd Wojewódzki
61-713 Poznań
Poznań
al. Niepodległości 16/18 / -

Poznań, 2018-12-18

KN-I.4131.1.691.2018.7



Urząd Miejski Trzcianki
64-980 Trzcianka
ul. Sikorskiego 7
Województwo: wielkopolskie
Powiat: czarnkowsko-trzcianecki
Gmina: Trzcianka

P. Konecniak
P. Konecniak
P. S. Górnicki
P. Makowski

Korespondencja elektroniczna z systemu JEZD

W załączeniu rozstrzygnięcie nadzorcze ws. stw. cz. nieważności uchwały Nr LIV/504/18 RM Trzcianki z 14.11.2018 r. (statuty sołectw)

Korespondencję w tej sprawie proszę kierować do mnie za pomocą środków komunikacji elektronicznej zgodnie z art. 39¹ ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

Załączniki:

1. RN_691 cz Trzcianka statuty solectw.doc.xades
2. RN_691 cz Trzcianka statuty solectw.doc

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny

