DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 listopada 2020 r.

Poz. 8117

Elektronicznie podpisany przez:
Lidia Małgorzata Przewoźna
Data: 2020.11.02 14:11:01

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.656.2020.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 października 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 14, § 19 ust. 1 w zakresie wyrazu „Wiejskie" oraz § 19 ust. 3 w zakresie wyrazu „wiejskiego" i § 22 ust. 1 w zakresie wyrazu „wiejskie" uchwały nr 196/2020 Rady Gminy Przemęt z dnia 25 września 2020 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Przemęt - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2020 r. Rada Gminy Przemęt podjęła uchwałę nr 196/2020 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Przemęt (dalej zwaną „uchwałą").

Przedmiotową uchwałą po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami uchwalono Statut Sołectwa Przemęt.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 36 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 października 2020 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), zwanej dalej „ustawą", organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2 ustawy). Zgodnie z 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.

Przepis art. 35 ust. 1 ustawy zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

W § 14 uchwały Rada Gminy Przemęt postanowiła, że: „Zebranie Wiejskie może upoważnić Radę Sołecką do podejmowania decyzji w pilnych sprawach związanych z działalnością Sołectwa. Rada Sołecka na najbliższym zebraniu wiejskim informuje o podjętych decyzjach”.

W opinii organu nadzoru takiego zapisu zawartego w statucie sołectwa nie można uznać za zgodny z prawem. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 36 ustawy organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 29 marca 2010 r. (sygn. akt II SA/Bd 121/10): „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 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 należy uznać, że regulacja zawarta w wyżej wskazanym § 14 uchwały nie jest prawidłowa i pozostaje w oczywistej sprzeczności z ustawą. Rada sołecka ma jedynie charakter opiniodawczy i doradczy. Nie ma zatem żadnej podstawy do tego aby organ sołectwa udzielał radzie sołeckiej jakiekolwiek upoważnienia (jak zapisano w uchwale do podejmowania decyzji w pilnych sprawach związanych z działalnością sołectwa), czy też wyposażał ją w dodatkowe kompetencje.

Z § 19 ust. 1 uchwały wynika, że „Zebranie Wiejskie wybiera Sołtysa i Radę Sołecką na okres kadencji odpowiadającej kadencji Rady Gminy”, natomiast w § 19 ust. 3 Rada Gminy Przemęt postanowiła, że: „Zarządzenie Wójta Gminy o zwołaniu zebrania wiejskiego dla wyboru sołtysa i członków Rady Sołeckiej podaje się do wiadomości mieszkańców sołectwa co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą zebrania”. Ponadto z § 22 ust. 1 uchwały wynika, że: „Decyzję w sprawie liczby członków Rady Sołeckiej podejmuje zebranie wiejskie podczas zebrania, na którym dokonany jest wybór Sołtysa i członków Rady Sołeckiej”.

Rada przyznała zatem zebraniu wiejskiemu kompetencję do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru regulacja statutu w powyższym 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. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 lipca 2020 r. (sygn. akt IV SA/Po 657/20) „Wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 36 ust. 2 Usg przesądza o tym, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawionym do głosowania; przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej; W ocenie Sądu nadanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, w sposób oczywisty pozostaje także w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 Usg, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka; tym samym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze; Ponadto, ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera, w omawianej materii, zapisu pozwalającego na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą. Regulacja art. 36 ust. 2 jest bezwzględnie obowiązująca i nie podlega

modyfikacjom w drodze statutu jednostki pomocniczej (por. też II SA/Op 600/06; II SA/OP 225/09; II SA/Ke 122/20; II SA/Go 466/19).(…) W praktyce skład obu gremiów – zebrania mieszkańców, jako ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej oraz zebrania wiejskiego – jako organu uchwałodawczego pokrywa się. Z tego jednak względu nie można uznać, że nie doszło do naruszenia prawa. Nawet bowiem, jeśli w rzeczywistości wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej miałby dokonywać ten de facto sam krąg, który stanowi zebranie wiejskie, to w warstwie prawnej nie jest dopuszczalne pozostawienie zapisów Statutu w uchwalonej postaci, albowiem zebranie wiejskie nie może mieć przyznanych kompetencji wykraczających poza ustawowe upoważnienie z art. 36 ust. 1 Usg.”.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 17 lipca 2020 r. (sygn. akt IV SA/PO 290/20).

Należy zwrócić uwagę, że w samej uchwale, tj. w jej § 15 zawarto zapis, w którym przy wybieraniu sołtysa i rady sołeckiej nie wskazuje się na zebranie wiejskie tylko na mieszkańców sołectwa. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem: „Mieszkańcy Sołectwa wybierają ze swego grona Sołtysa i Radę Sołecką".

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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

(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Przemęt

Wójt Gminy Przemęt