



Poznań, 7 stycznia 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.699.2018.22

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 załączników do uchwał Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 4 grudnia 2018 r.:

- 1) nr II/17/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Augustynów,
- 2) nr II/18/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Baranowiec,
- 3) nr II/19/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Chełmno Parcele,
- 4) nr II/20/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Chełmno,
- 5) nr II/21/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Chruścin,
- 6) nr II/22/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Cichmiana,
- 7) nr II/23/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Domanin,
- 8) nr II/24/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Gaj,
- 9) nr II/25/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Grabina Wielka,
- 10) nr II/26/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Karszew,
- 11) nr II/27/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Krzewo,
- 12) nr II/28/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Krzykosy Bród,
- 13) nr II/29/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Kupinin,
- 14) nr II/30/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Ladorudz,
- 15) nr II/31/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Lisice,
- 16) nr II/32/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Lutomirów,
- 17) nr II/33/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Majdany,
- 18) nr II/34/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Rośle,
- 19) nr II/35/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Rzuchów,
- 20) nr II/36/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Sobótka,
- 21) nr II/37/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Tarnówka,
- 22) nr II/38/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Tarnówka Wiesiołowska,
- 23) nr II/39/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Wiesiołów,
- 24) nr II/40/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Zalesie

w części obejmującej: § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: „w szczególności”, § 3 ust. 3 w zakresie zwrotu: „w szczególności” oraz § 17 ust. 2 w zakresie zwrotu: „w obecności 1/20 osób uprawnionych do głosowania”

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 grudnia 2018 r. Rada Miejska w Dąbiu podjęła wymienione w sentencji uchwały w sprawie nadania statutu poszczególnym sołectwom, zwane dalej „uchwałami”. Statuty poszczególnych sołectw uchwalone zostały w formie załączników do uchwał i dalej powoływane będą jako „statuty”.

Jako podstawę prawną uchwał wskazano: art. 5 ust. 2, art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uchwały doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 10 grudnia 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowych uchwał organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwał 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.

Przedmiotowe uchwały stanowią akty prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 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 obliuguje 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 § 3 ust. 2 statutów określono zadania poszczególnych sołectw, poprzedzając ich listę sformułowaniem „w szczególności” („Zadania Sołectwa obejmują w szczególności: (...)), co wskazuje na otwarty charakter katalogu tych zadań. Z kolei w § 3 ust. 3 statutów wymieniono sposoby realizacji tychże zadań, również poprzedzając ich wykaz zwrotem „w szczególności” („Zadania określone w ust. 2 Sołectwo realizuje w szczególności poprzez: (...)).

W ocenie organu nadzoru ww. przepisy statutów, w części obejmującej zwrot „w szczególności”, naruszają art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy w sposób istotny. Na mocy tego przepisu rada jest zobowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej, czyli do określenia zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Użycie w powołanych przepisach statutów zwrotu „w szczególności” stwarza natomiast szerokie pole do ich interpretacji, pozwalając wykonawcy uchwały na dowolne poszerzenie zakresu zadań sołectwa oraz na realizację tychże zadań także w inny sposób niż określony w statucie. Tymczasem omawiane kompetencje, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy, należą wyłącznie do rady gminy i stanowią materię, która może być uregulowana jedynie w statucie jednostki pomocniczej.

W § 17 ust. 1 i 2 statutów rada postanowiła: „1. Dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców Sołectwa. 2. O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców, wybory mogą być przeprowadzone w obecności 1/20 uprawnionych do głosowania, po odczekaniu 30 minut”.

W ocenie organu nadzoru cytowany wyżej przepis § 17 ust. 2 statutów, w zakresie w jakim wprowadza definitywny wymóg obecności minimalnej liczby uprawnionych do głosowania niezbędnej dla dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pozostaje w istotnej sprzeczności z art. 36 ust. 2 ustawy, wykraczając jednocześnie poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Zdaniem organu nadzoru przepis ten w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie. Zauważyć należy, że ustawodawca nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum. Wprowadzenie takiego warunku w statucie jednostki pomocniczej uznać należy za nieuprawnione, stanowi bowiem istotną modyfikację zapisu art. 36 ust. 2 ustawy, do której upoważnienia próżno szukać w normach ustawowych. Przede wszystkim upoważnienie takie nie zostało przewidziane w samym art. 36 ust. 2 ustawy. Jednocześnie, skoro art. 36 ust. 2 ustawy w sposób kompletny reguluje wskazane kwestie prawa wyborczego, to nie sposób przyjąć, aby sporne zagadnienie stanowiło element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których określenia rada gminy jest upoważniona zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1427/16; WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1106/17; WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 322/18).

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 w Dąbiu
Burmistrz Miasta Dąbie