



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 czerwca 2016 r.

Poz. 2920

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.71.31.2016.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdza nieważność

§ 6 pkt 3, § 9, § 11 pkt 5, § 14 ust. 2 we fragmencie „z wyjątkiem przeprowadzania wyborów lub odwołania sołtysa”, § 18, § 19, § 20 ust. 1 we fragmencie „chyba że zainteresowani nie stawiają się na zebraniu i nie usprawiedliwiają swojej nieobecności” i § 29 uchwały Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 27 kwietnia 2016 roku nr XXI/101/16 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Chmieleń.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2016 roku Rada Miejska Gminy Lubomierz działając na podstawie art. 35 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym podjęła uchwałę nr XXI/101/16 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Chmieleń.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 maja 2016 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

1. § 6 pkt 3, § 14 ust. 2 we fragmencie „z wyjątkiem przeprowadzania wyborów lub odwołania sołtysa”, § 18, § 20 ust. 1 we fragmencie „chyba że zainteresowani nie stawiają się na zebraniu i nie usprawiedliwiają swojej nieobecności” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
2. § 9 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym,
3. § 11 pkt 5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,
4. § 19 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
5. § 29 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 i art. 199 ust. 3 Konstytucji

I

W § 6 pkt 3 uchwały Rada postanowiła:

„Do kompetencji zebrania wiejskiego należy: (...) 3) wybieranie i odwoływanie Sołtysa, Rady Sołeckiej;”.

W § 14 ust. 2 uchwały Rada postanowiła:

„Głosowanie odbywa się w sposób jawny, z wyjątkiem przeprowadzania wyborów lub odwołania sołtysa.”.

W § 18 uchwały Rada postanowiła:

„1. *Odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej stanowi wyłączną kompetencję zebrania.* 2) *Zebranie do celu odwołania, o którym mowa w ust. 1 zwołuje Burmistrz z własnej inicjatywy lub na uzasadniony wniosek co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania.*”.

W § 20 ust. 1 uchwały Rada postanowiła:

„*Odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej nie może nastąpić zaocznie, chyba że zainteresowani nie stawiają się na zebraniu i nie usprawiedliwiają swojej nieobecności.*”.

W przytoczonych regulacjach wprowadzono normy związane z przypisaną Zebraniu Wiejskiemu kompetencją wyboru i odwoływania Sołtysa oraz Rady Sołeckiej. Wskazać tutaj należy, że zgodnie z § 4 pkt 1 uchwały Zebranie Wiejskie określane jest w dalszej części uchwały jako Zebranie. Stąd też unormowania zawarte w kwestionowanych § 14, § 18 i § 20 uchwały odnoszą się do Zebrania Wiejskiego. W takim układzie, w ocenie organu nadzoru naruszają one prawo poprzez przyznanie Zebraniu Wiejskiemu kompetencji do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Taka treść regulacji jest sprzeczna z 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 bowiem, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i będących uprawnionymi do głosowania. Jest to podstawowa zasada prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Natomiast zgodnie z wskazywanymi regulacjami statutu uprawnione do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej jest zebranie wiejskie, które zgodnie z 36 ust. 1 ustawy jest organem sołectwa. Zachodzi zatem istotna rozbieżność pomiędzy regulacją ustawową a regulacją materii wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w uchwale. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru organu elekcyjnego wykracza poza przypisaną temu organowi rolę organu uchwałodawczego. Ustawodawca, wskazując na uchwałodawczy charakter zebrania wiejskiego, nie przyznał mu zatem prawa wyboru wykonawczego organu sołectwa, ani jego organu wspomagającego.

Zaprezentowane stanowisko jednoznacznie wynika z treści ustawy i znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził jednoznacznie, że „prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w przepisie art. 36 ust. 1 tej ustawy, stanowiącym, że „Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie”. Przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie”.

Stwierdzenie nieważności kwestionowanych wyżej regulacji powoduje bezprzedmiotowość bezpośrednio związanej z nimi § 19 uchwały, w którym Rada postanowiła, że:

„Rozpoznaniu przez Burmistrza podlegają wnioski:

1) *stawiające osobom wymienionym w § 18 ust. 1 zarzuty:*

a) *niewywiązywania się z obowiązków statutowych,*

b) *nie respektowania uchwał zebrania.*”.

Niezależnie od powyższego analiza § 19 uchwały prowadzi do wniosku, że narusza on art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie w jakim uzależnia możliwość odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej (w przypadkach zaistnienia przewidzianych przez statut przesłanek) od uprzedniej formalnej kontroli wniosku przez Burmistrza Lubomierza. Podkreślenia tutaj wymaga, że kwestionowana regulacja została umiejscowiona w Rozdziale dotyczącym odwołania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej. Pomimo, że w samej treści wprost o tym nie stanowi, dotyka kwestii ich odwołania. Wprowadza bowiem element procedury odwoławczej polegającej na kontroli formalnej i wstępnej oceny wniosku o odwołanie. Unormowanie art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia organ stanowiący do określenia zasad i trybu odwołania organów jednostki pomocniczej. Tak, jak w kwestii wyboru odwołanie powinno się odbyć w trybie głosowania bezpośredniego. Oznacza to, że wyłącznie mieszkańcy mogą zdecydować o tym, czy w przypadku zaistnienia określonych

statutem przesłanek do odwołania w ogóle dojdzie. Tymczasem przyznanie Burmistrzowi Lubomierza uprawnień odnośnie badania pod względem formalnym wniosków o odwołanie i ich wstępnej oceny może znaczenie ograniczać, a nawet uniemożliwić mieszkańcom realizację przypisanych im ustawą kompetencji. W istocie narusza zawartą w przepisie ustawy zasadę bezpośredniości w zakresie wyboru i odwołania organów sołectwa.

II

W § 9 uchwały Rada postanowiła:

„Pełnienie funkcji przez Sołtysa i członków Rady Sołeckiej ma charakter społeczny.”

Jedno z zagadnień powierzonych do unormowania w statucie jednostki pomocniczej gminy stanowi organizacja i zadania organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej). W obszarze tym nie mieści się kwestia rozstrzygnięcia o tym czy działalność w organach sołectwa ma charakter społeczny. Wbrew temu Rada Gminy w § 9 uchwały przesądziła, że działalność w charakterze Sołtysa i jako członka Rady Sołeckiej ma charakter społeczny.

W art. 37b ust. 1 ustawy samorządowej wyposażono radę gminy w umocowanie do ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Upoważnienie to, w przeciwieństwie do analogicznego dotyczącego diet radnych, ma charakter fakultatywny. Przesądza o tym sformułowanie „Rada gminy może ustanowić zasady(...)”. Z możliwości tej Rada Gminy Lubomierz skorzystała podejmując 27 maja 2009 roku uchwałę nr XLV/231/09 z w sprawie ustalenia wysokości diet przysługującym sołtysom za udział w sesjach Rady Miejskiej Gminy Lubomierz.

Rada gminy jest organem upoważnionym do uregulowania zasad na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej, jednak w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy samorządowej. Akt ten w przeciwieństwie do statutu sołectwa jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Dodatkowo warto zauważyć, że przesądzanie w statucie jednostki pomocniczej gminy o kwestiach związanych z dietami sołtysów wpływa wiążąco na kształt treściowy uchwały przyjętej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Pomiędzy oboma aktami wytwarza się wówczas taka więź, że zmiana postanowień statutowych wymusza stosowną nowelizację uchwały przyjętej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i odwrotnie. Narusza to ideę jaką przyświecała Ustawodawcy, który wyposażył radę gminy w dwa odrębne umocowania o różnych zakresach.

III

W § 11 pkt 5 uchwały Rada postanowiła:

„w przypadku trwałej nieobecności lub niemożności sprawowania przez sołtysa urzędu do zwołania zebrania upoważnia się sekretarza Rady Sołeckiej.”

W sytuacji gdy sołtys nie wykonuje swojej funkcji w sposób trwały (np. zaprzestał faktycznego jej wykonywania z różnych powodów) bądź też tymczasowy (chwilowa nieobecność/niemożność podejmowania posiadanych i przypisanych zadań), organ stanowiący gminy nie może kreować w statucie jednostki pomocniczej organu zastępczego sołtysa bądź przyznawać radzie sołeckiej kompetencji do powołania osoby będącej takim organem (pełniącej obowiązki sołtysa). Organy sołectwa zostały wyraźnie określone w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca nie przewiduje zatem innych organów niż te, które zostały wyszczególnione w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Artykuł 36 ust. 2 omawianej ustawy stanowi zaś, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Tak więc ustawodawca przesądził w tym przepisie o konieczności wyboru organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys, a organ stanowiący gminy, uchwalając zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, nie może od tej reguły wprowadzać wyjątku w postaci wprowadzenia podmiotu pełniącego obowiązki sołtysa,

na dodatek w tym określonym przypadku powoływanego poza procedurą wyborczą bez udziału stałych mieszkańców sołectwa. Tym samym, zamieszczenie przez Radę regulacji dopuszczającej powierzenie obowiązków sołtysa innej osobie stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji i istotne naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestionując § 11 pkt 5 ze wskazanych wyżej powodów organ nadzoru zwraca uwagę, że jego treść nie jest tożsama z regulacją zawartą w § 13 ust. 2 i 3, gdzie przewidziano możliwość kierowania zebraniem przez inną osobę niż Sołtys. Dyspozycja wprowadzonej przez Radę regulacji nie stanowi bowiem o działaniu w zastępstwie Sołtysa lecz w sposób precyzyjny określa sytuację, w której przewodniczącym zebrania wiejskiego może być osoba inna niż Sołtys – któremu statut co do zasady przypisuje funkcję przewodniczącego zebrania wiejskiego.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że pojęcie „trwałej nieobecności” jest nieprecyzyjne. W konsekwencji czego, dokonując interpretacji zwrotu „trwałej nieobecności” nie jest możliwe w sposób precyzyjny i jednoznaczny ustalenie o jakie konkretnie sytuacje chodzi. Z uwagi na ogólność przyjętego sformułowania wprowadzona została dowolność interpretacji rzeczzonego zwrotu, a więc niczym nie skrepowana możliwość kwalifikowania określonych sytuacji faktycznych jako trwałej nieobecności. To z kolei oznacza, że wprowadzone unormowanie stwarza możliwość odwołania z powodów bliżej nieokreślonych. Tak skonstruowane zapisy statutu powodują swoistego rodzaju niepewność wobec prawa dla podmiotów, których one dotyczą, co z kolei stoi w sprzeczności ze standardami stanowienia norm w aktach normatywnych, które powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią one prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Nie ulega również wątpliwości, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Dla przykładu w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz, że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa jest zatem przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

IV

W § 29 uchwały Rada postanowiła:

„Spory między organami sołectwa wynikające na tle interpretacji niniejszego statutu rozpatruje Burmistrz”.

Wprowadzona regulacja stanowi, po pierwsze, istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 z pewnością kwestia rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią aktu. Po drugie, konieczne jest podkreślenie, że w polskim porządku prawnym nie występuje obecnie w ogóle 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. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tymi przepisami sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz – poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego – ustawom. Oznacza to, niedopuszczalność przypisywania jakiegokolwiek podmiotowi prawa do rozstrzygnięcia sporów na tle interpretacji postanowień aktu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak