



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 października 2022 r.

Poz. 5387

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.953.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 28 września 2022 r.

Rada Gminy Pabianice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXV/442/2022 Rady Gminy Pabianice z dnia 29 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XXII/178/2012 Rady Gminy Pabianice z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie Statutów Sołectw Gminy Pabianice.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Pabianice ustaliła Statut Sołectwa Okołówice (dalej: statut).

Organ nadzoru mając zastrzeżenia do przedmiotowej uchwały, zawiadomieniem z 15 września 2022 r. przedstawił swoje wątpliwości dotyczące następujących zapisów statutu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały:

- 1) § 7, § 10 ust. 2, § 12 ust. 2 i § 17 statutu w zakresie wyrazów „w szczególności”;
- 2) § 18 statutu, z którego wynika, że „Prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy sołectwa wpisani do rejestru wyborców, posiadający czynne i bierne prawo wyborcze do rady gminy i nie pozbawieni z mocy prawa uprawnień wyborczych.”;
- 3) § 23 ust. 2 statutu, stanowiący, że „Wymagane „quorum” dla ważności zebrania wiejskiego i podejmowanych uchwał, wynosi, co najmniej 10 % mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu. Jeżeli w pierwszym terminie nie uzyskano wymaganego „quorum” zebranie wiejskie może odbyć się w nowym terminie w tym samym dniu 15 minut później bez względu na liczbę mieszkańców.”;
- 4) § 41 ust. 1 pkt 2 statutu, zgodnie z którym, „Wygaśnięcie mandatu Sołtysa lub członka Rady Sołectkiej następuje na skutek pozbawienia praw publicznych i wyborczych oraz ubezwłasnowolnienia na podstawie prawomocnego wyroku sądu”.

Ponadto organ nadzoru wskazał, że w statucie nie została wypełniona delegacja wynikająca z art. 48 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy. Takich regulacji przedmiotowa uchwała nie zawiera.

W wyjaśnieniach udzielonych w dniu 20 września 2022 r. Wójt Gminy Pabianice stwierdził, że Rada Gminy Pabianice podejmie uchwałę uwzględniającą wskazane przez organ nadzoru zastrzeżenia dotyczące

Statutu Sołectwa Okołowice, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie Statutu z mieszkańcami Okołowic.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na sprzeczne z prawem zapisy uchwały.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Materialnoprawną podstawę uchwały Rady Gminy Pabianice stanowiły m.in. przepisy art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: ustawa). W ocenie organu nadzoru wyszczególnione poniżej zapisy Statutu stanowią o istotnym naruszeniu prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać na istotnie naruszający prawo § 18 statutu, z którego wynika, że „Prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy sołectwa wpisani do rejestru wyborców, posiadający czynne i bierne prawo wyborcze do rady gminy i nie pozbawieni z mocy prawa uprawnień wyborczych.”. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie, 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 ograniczenie 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. Za takim poglądem opowiedziały się również sądy administracyjne, np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 24/19.

Organ nadzoru uznał, że stwierdzenie nieważności § 18 statutu wyłącznie w zakresie wyrazów „wpisani do rejestru wyborców, posiadający czynne i bierne prawo wyborcze do rady gminy i nie pozbawieni z mocy prawa uprawnień wyborczych.”, spowodowałoby rozszerzenie kręgu uprawnionych osób do uczestniczenia w zebraniu wiejskim wyborczym do wszystkich mieszkańców sołectwa, mając na uwadze zastosowane odesłanie w § 28 ust. 1 statutu do § 18 statutu.

Stwierdzenie nieważności § 18 statutu, oznacza braku uregulowania w treści statutu, kto może uczestniczyć w zebraniu wiejskim, jak również w zebraniu wiejskim wyborczym. Tym samym wykazana powyżej wadliwość statutu w zakresie niewypełnienia delegacji ustawowej z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, daje samodzielną podstawę do stwierdzenia w całości uchwały Nr LXV/442/2022 Rady Gminy Pabianice z dnia 29 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XXII/178/2012 Rady Gminy Pabianice z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie Statutów Sołectw Gminy Pabianice.

Dodatkowo regulacje statutu dotknięte są innymi istotnymi naruszeniami prawa.

W sposób istotny narusza prawo § 12 ust. 2 statutu w zakresie wyrazów „w szczególności”, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem judykatury, zadania sołtysa powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby bowiem przekazywanie organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest zaś sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19).

Z kolei w § 17 statutu, w którym określono zadania rady sołeckiej, Rada Gminy Pabianice posługując się zwrotem "w szczególności" stworzyła otwarty katalog tych zadań. Użycie zwrotu "w szczególności" stwarza szerokie pole do interpretacji i pozwala organowi wykonawczemu uchwały na poszerzenie listy kompetencji rady sołeckiej o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina. Należy zauważyć, że decydując się na określenie zadań rady sołeckiej, Rada Gminy zobowiązana jest do wskazania tych kompetencji w sposób wyczerpujący. Zamieszczenie w statucie przedmiotowego zapisu, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań rady sołeckiej i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (organowi wykonawczemu) upoważnienia do powierzania jej innych jeszcze zadań

niż przewidziane w statucie. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12). Podobne uwagi organu dotyczą również § 7 i § 10 ust. 2 statutu w zakresie wyrazów „w szczególności”.

Istotnie narusza prawa treść § 28 ust. 2 statutu, który stwierdza, że „Do ważności zebrania wiejskiego wyborczego mają zastosowanie przepisy § 23 ust. 2 i 3 niniejszego statutu”. Takie odesłanie oznacza, mając na uwadze treść § 23 ust. 2 statutu, zgodnie z którym „Wymagane „quorum” dla ważności zebrania wiejskiego i podejmowanych uchwał, wynosi, co najmniej 10 % mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu. Jeżeli w pierwszym terminie nie uzyskano wymaganego „quorum” zebranie wiejskie może odbyć się w nowym terminie w tym samym dniu 15 minut później bez względu na liczbę mieszkańców.”, wprowadzenie odmiennych zasad wyborów organów sołectwa określonych w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Należy zauważyć, że art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór sołtysa oraz członków rady sołectkiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności zebrania wiejskiego na którym dokonuje się wyboru sołtysa i rady sołectkiej (tak w wyrokach: NSA z 17 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 80/21, WSA z dnia 27 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 199/22, z dnia 13 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 206/22, z dnia 27 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1128/21). Przyjąć należy, że wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one, mające charakter *ius cogens*, ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołectkiej.

W sposób istotny narusza prawo § 41 ust. 1 pkt 2 statutu, zgodnie z którym, „Wygaśnięcie mandatu Sołtysa lub członka Rady Sołectkiej następuje na skutek pozbawienia praw publicznych i wyborczych oraz ubezwłasnowolnienia na podstawie prawomocnego wyroku sądu”. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze przez jego ograniczenie. Regulacja w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 2) oraz regulacja w statucie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 5) nie obejmuje materii prawa wyborczego w zakresie pozbawienia praw publicznych i wyborczych. Takie stanowisko znalazło odzwierciedlenie w judykaturze np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 24/19).

Jednocześnie mając na uwadze stanowisko judykatury, organ nadzoru uznał, że brak w treści statutu wypełnienia delegacji wynikającej z art. 48 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez wskazanie w statucie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Ponieważ art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może być interpretowany jako przepis nakazujący w każdym przypadku kreowania dla jednostki pomocniczej zasad zarządzania, korzystania i rozporządzania dochodami z mienia komunalnego, jak również zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 3902/21).

W tak obowiązującym stanie prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90–434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Pabianice