



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 17 września 2024 r.

Poz. 7229

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.645.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 11 września 2024 r.

Rada Gminy Krzyżanów

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr III/37/2024 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 23 sierpnia 2024 r. w sprawie podziału sołectwa Rustów na dwa odrębne sołectwa: sołectwo Konary i sołectwo Rustów oraz nadania statutów, w części dotyczącej:

- § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów "w szczególności" załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów "w szczególności" załącznika Nr 3 do uchwały,
- § 5 ust. 1 w zakresie wyrazów "w szczególności" załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 5 ust. 1 w zakresie wyrazów "w szczególności" załącznika Nr 3 do uchwały,
- § 15 ust. 2 w zakresie wyrazów "w szczególności" załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 15 ust. 2 w zakresie wyrazów "w szczególności" załącznika Nr 3 do uchwały,
- § 16 ust. 4 w zakresie wyrazów „i działa pod przewodnictwem Sołtysa” załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 16 ust. 4 w zakresie wyrazów „i działa pod przewodnictwem Sołtysa” załącznika Nr 3 do uchwały,
- § 17 ust. 4 pkt 4 załącznika Nr 2 do uchwały,
- § 17 ust. 4 pkt 4 załącznika Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Na mocy § 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Krzyżanów nadała sołectwu Konary oraz Rustów statuty stanowiące załącznik Nr 2 oraz Nr 3 do niniejszej uchwały - dalej statuty.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Krzyżanów zawiadomienia z dnia 27 sierpnia 2024 r. w którym organ nadzoru przedstawił swoje wątpliwości.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Wójt Gminy Krzyżanów wniósł o stwierdzenie nieważności kwestionowanych przez organ nadzoru regulacji statutów.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

Przechodząc do merytorycznej oceny legalności przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają prawo regulacje § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 oraz § 15 ust. 2 statutów, w których Rada Gminy Krzyżanów określiła zadania sołectwa oraz Sołtysa poprzez wskazanie otwartego katalogu zadań w wyniku użycia wyrazów „w szczególności”. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, zakres działania organów Sołectwa, czy też zadań sołectwa, powinny zostać uregulowane w statutach w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby bowiem przekazywanie np. 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 we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12; wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19).

W sposób istotny narusza prawo § 16 ust. 4 statutów, zgodnie z którym Rada Sołecka liczy 3 do 5 członków i działa pod przewodnictwem Sołtysa. Należy zwrócić uwagę, że sołtys nie jest członkiem rady sołeckiej, ponieważ z przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie wynika, aby sołtys jako organ wykonawczy w sołectwie (art. 36 ust. 1 ww. ustawy) z urzędu wchodził w skład rady sołeckiej. Wszyscy członkowie rady są wybierani w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Tym samym przyjęcie, że sołtys z urzędu wchodzi w skład rady sołeckiej, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa w rozumieniu art. 91 ww. ustawy” (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 125/21).

Przechodząc natomiast do oceny legalności § 17 ust. 4 pkt 4 statutów, w których przewidziano, że pełnienie funkcji Sołtysa i członka Rady Sołeckiej ulega zakończeniu przed upływem kadencji z chwilą utraty prawa wybierania, należy wskazać, że w obowiązujących przepisach prawa nie da się wskazać takiego unormowania, który upoważniałoby radę gminy do wprowadzenia do statutu sołectwa regulacji, na mocy której mandat sołtysa i członka rady sołeckiej wygasa w przypadku utraty prawa wybieralności. Taka regulacja zdaniem organu nadzoru nie mieści się w pojęciu określenia w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Wprawdzie art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że statut jednostek pomocniczych określa w szczególności „zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej”, jednakże jak przyjmuje się w doktrynie, dokonując unormowań w ramach przyznanej swobody, zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, rada gminy musi uwzględnić obowiązujące prawo i granice zakreślone ustawami, kierując się standardami demokratycznego państwa prawa.

Nie można pominąć unormowania zawartego w 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. Tym samym niniejsze unormowanie, które ustala podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące sołtysa oraz rady sołeckiej, nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia takich ograniczeń w biernym prawie wyborczym jakie przewidziano w Statutach.

W polskim porządku prawnym przewidziane są wprawdzie możliwości utraty biernego prawa wyborczego, np. w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.), gdzie zgodnie z art. 492 § 1 pkt 4 w związku z art. 11 § 2 pkt 1, przewidziano wygaśnięcie mandatu wójta w przypadku utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów, co może nastąpić między innym w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jednakże zdaniem Wojewody Łódzkiego taka sytuacja nie może być stosowana do sołtysa ani członków rady sołeckiej. Rekapitulując, mając na uwadze art. 36 ust. 2

ustawy o samorządzie gminnym, tak sformułowany § 17 ust. 4 pkt 4 statutów w sposób istotny narusza ww. regulacje ustawy o samorządzie gminnym. Takie stanowisko znalazło również odzwierciedlenie w judykaturze np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 24/19.

Powyższe oznacza, że przedmiotowy akt wolidacyjny w sposób istotny narusza przywołane powyżej przepisy, co w konsekwencji zobowiązuje organ nadzoru do wyeliminowania uchwały Nr III/37/2024 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 23 sierpnia 2024 r. w sprawie podziału sołectwa Rustów na dwa odrębne sołectwa: sołectwo Konary i sołectwo Rustów oraz nadania statutów w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Krzyżanów