



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 1 października 2024 r.

Poz. 7638

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.660.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 24 września 2024 r.

Rada Gminy Gorzkowice

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 VI.28.2024 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia statutów Sołectw w Gminie Gorzkowice, w części obejmującej:

- § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów „w szczególności” załączników Nr 1 - 21 do uchwały,
- § 5 w zakresie wyrazów „w szczególności” załączników Nr 1 - 21 do uchwały,
- § 11 ust. 1 w zakresie wyrazów „w szczególności” załączników Nr 1 - 21 do uchwały,
- § 20 ust. 10 pkt 2 załączników Nr 1 - 21 do uchwały.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Gorzkowice nadała Statuty Sołectw w Gminie Gorzkowice stanowiące załączniki Nr 1 - 21 do niniejszej uchwały - dalej statuty.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Gorzkowice zawiadomienia z dnia 9 września 2024 r. znak: PNIK-I.4131.660.2024, w którym organ nadzoru przedstawił swoje wątpliwości.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Gminy Gorzkowice wskazał, że kwestionowane regulacje statutów sołectw pozostają w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, wskazując, jednocześnie iż do uznania organu nadzoru pozostaje ewentualne stwierdzenie nieważności tychże regulacji statutów sołectw. W zakresie unormowań dotyczących zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tych źródeł, przewodniczący zobowiązał się do uzupełnienia przez Radę Gminy Gorzkowice unormowań statutów sołectw w tym zakresie, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy.

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, § 11 ust. 1 statutów, w których Rada Gminy Gorzkowice 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).

Przechodząc natomiast do oceny legalności § 20 ust. 10 pkt 2 statutów, w których przewidziano, że wygaśnięcie mandatu Sołtysa i członka Rady Sołeckiej następuje na skutek pozbawienia praw publicznych i wyborczych, 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 praw wyborczych, czy też praw publicznych. 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 innymi 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. Rekapitułując, mając na uwadze art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, tak sformułowany § 20 ust. 10 pkt 2 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.

W zakresie braku w statutach regulacji dotyczących zarządzenia i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzenia dochodami z tego źródła, które wynikają z brzmieniem art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a które powinny znaleźć się w statutach. Organ nadzoru uznał, że bark takich regulacji może zostać naprawiony przez Radę Gminy Gorzkowice poprzez uzupełnienie regulacji statutów samodzielnie, po dochowaniu stosownej procedury, to jest przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Tym samym organ nadzoru odstąpił od stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W sytuacji, w której przedmiotowy akt wolidacyjny w sposób istotny narusza przywołane powyżej przepisy, w konsekwencji zobowiązuje organ nadzoru do wyeliminowania uchwały Nr VI.28.2024 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia statutów Sołectw w Gminie Gorzkowice 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 Gorzkowice