



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 6 lutego 2023 r.

Poz. 681

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.6.2023.KJ WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 2 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr LIV/349/2022 Rady Gminy Lubichowo z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw na terenie Gminy Lubichowo.

Uzasadnienie

W dniu 3 stycznia 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr LIV/349/2022 Rady Gminy Lubichowo z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw na terenie Gminy Lubichowo, zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 24 stycznia 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Lubichowo o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”

Na mocy § 1 uchwały Rada Gminy Lubichowo uchwaliła 12 statutów sołectw, które stanowią załączniki nr 1-12 do uchwały, zwane dalej „statutami”. W § 10 ust. 2 statutów organ stanowiący postanowił, że „w razie wątpliwości co do miejsca zamieszkania na terenie sołectwa, mieszkaniec jest zobowiązany wykazać przed przewodniczącym, o którym mowa w § 11, że miejsce zamieszkania jest zgodne z:

- 1) informacją wynikającą z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, 1549 i 1768), – co mieszkaniec potwierdza oryginałem, zdjęciem lub skanem wypełnionej strony deklaracji z adresem, złożonej w urzędzie gminy, zawierającym prezentatę – pieczęć urzędu lub – w przypadku drogi elektronicznej – wydruk lub zdjęcie deklaracji oraz Urzędowego Poświadczenia Odbioru (UPO), lub
- 2) informacją wynikającą z deklaracji podatkowej lub zeznania podatkowego za ostatni okres rozliczeniowy o wysokości osiągniętego dochodu lub przychodu, – co mieszkaniec potwierdza oryginałem, zdjęciem lub skanem wypełnionej pierwszej strony formularza PIT, złożonego w urzędzie skarbowym w Starogardzie Gdańskim, zawierającym prezentatę – pieczęć urzędu skarbowego lub – w przypadku rozliczania zeznania PIT drogą elektroniczną – wydruk lub zdjęcie pierwszej strony PIT oraz Urzędowego Poświadczenia Odbioru (UPO), lub
- 3) zaświadczeniem potwierdzającym zameldowanie, lub

4) *kartą pobytu – w przypadku bycia obcokrajowcem.*”

Z kolei w § 17 ust. 1 statutów Rada Gminy stwierdziła, że „*rada sołecka liczy co najmniej 5 osób (sołtys nie wchodzi w skład rady sołeckiej)*”. Natomiast, w § 22 ust. 3 i 4 statutów organ uchwałodawczy stwierdził, że:

„3. *Dla dokonania wyboru sołtysa i rady, wymagane jest uczestniczenie w wyborach co najmniej 10% osób posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej.*

4. *W przypadku braku quorum określonego w ust. 3 wybory przeprowadza się po upływie 30 minut od zaplanowanego terminu ich rozpoczęcia, bez względu na liczbę osób posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej.*”

W § 28 ust. 2 i 5 statutów Rada Gminy wskazała, że:

„2. *Z wnioskiem o odwołanie sołtysa lub członka rady sołeckiej może wystąpić:*

- 1) *10% mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim,*
- 2) *rada gminy,*
- 3) *wójt (...)*

5. *Wójt zwołuje zebranie wiejskie, na którym wniosek o odwołanie zostanie poddany pod głosowanie w terminie 14 dni od daty złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, lub przygotowania wniosku, o którym mowa w ust. 2 pkt 3.*”

W § 34 ust. 3 statutów organ stanowiący postanowił, że „*utrzymanie we właściwym stanie wydzielonego mienia komunalnego, tablic sołeckich, oraz mienia zakupionego i przekazanego sołectwu przez gminę na potrzeby sołectwa w tym zakupionych na podstawie ustawy o funduszu sołeckim.*” Ponadto w § 38 ust. 1 statutów organ stanowiący stwierdził, że „*podmioty wymienione w § 38 mają prawo żądania niezbędnych informacji i wyjaśnień dotyczących funkcjonowania sołectwa oraz uczestniczenia w posiedzeniach jego organów.*”

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 35 ust. 1 u.s.g., organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Z kolei art. 35 ust. 3 u.s.g. stanowi, że „*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.*”

Natomiast, stosownie do treści art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Uchwała będąca przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego, tak więc każdy przepis badanej uchwały musi mieć podstawę prawną do jego wydania w ustawie.

W § 10 ust. 2 statutów Rada Gminy Lubichowo wprowadziła zamknięty katalog dokumentów, na podstawie których osoba chcąc wziąć udział w zebraniu wiejskim może wykazać przewodniczącemu zebrania, że jest mieszkańcem sołectwa i zostać dopuszczona do udziału w nim. Organ nadzoru wskazuje, że przywołany przepis podjęty został z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 35 ust. 3 u.s.g., który nie przyznaje organowi uchwałodawczemu uprawnienia do wprowadzenia w statutach jednostek pomocniczych regulacji nakładających obowiązek przedstawienia określonych

dokumentów na potwierdzenie miejsca zamieszkania na terenie sołectwa. Zatem, Rada Gminy uchwalając § 10 ust. 2 statutów naruszyła w sposób istotny art. 35 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W odniesieniu do § 22 ust. 3 i 4 statutów należy zauważyć, że Rada Gminy wprowadziła wymóg uczestnictwa w wyborach co najmniej 10% osób posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej. Z kolei z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przywołany przepis ustawy o samorządzie gminnym w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie. Wprowadzenie w statutach dodatkowych warunków realizacji czynnego prawa wyborczego, czy też ważności wyborów należy uznać za nieuprawnione. Skoro art. 36 ust. 2 u.s.g. w sposób kompletny reguluje wskazane kwestie prawa wyborczego, to nie sposób przyjąć, aby wyżej wskazane regulacje statutów stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. zostały przekazane do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej (zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 80/21). W ocenie organu nadzoru określenie w § 22 ust. 3 i 4 statutów dodatkowych warunków ważności wyboru należy uznać za nieuprawnioną modyfikację ustawowych zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej, co stanowi istotne naruszenie art. 36 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać niespójne i nieprecyzyjne regulacje statutów:

1. w § 10 ust. 2 statutów zobowiązano mieszkańców do wykazania miejsca zamieszkania przed przewodniczącym, o którym mowa w § 11, podczas gdy § 11 nie odnosi się do przewodniczącego,
2. w § 17 ust. 1 statutów wyznaczono jedynie minimalną liczbę członków rady sołeckiej, nie określając przy tym maksymalnej liczby członków oraz organu uprawnionego do ustalenia właściwej liczby członków,
3. w § 28 ust. 5 statutów ustalono, że *„wójt zwołuje zebranie wiejskie, na którym wniosek o odwołanie zostanie poddany pod głosowanie w terminie 14 dni od daty złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 2 (...)”*, a mając na uwadze treść § 28 ust. 2 statutów stwierdzić należy, że w ust. 5 pominięto odniesienie do ust. 2 pkt 1, co skutkuje niewyznaczeniem organu właściwego oraz terminu do zwołania zebrania wiejskiego w celu odwołania sołtysa lub członka rady sołeckiej na wniosek 10% mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim,
4. w § 34 ust. 3 statutów nie wskazano podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie we właściwym stanie wydzielonego mienia komunalnego, tablic sołeckich oraz mienia zakupionego i przekazanego sołectwu,
5. w § 38 ust. 1 statutów stwierdzono, że *„podmioty wymienione w § 38 statutów mają prawo żądania niezbędnych informacji i wyjaśnień dotyczących funkcjonowania sołectwa oraz uczestniczenia w posiedzeniach jego organów”*, podczas gdy § 38 statutów nie określa żadnych podmiotów, którym można by przypisać przywołane kompetencje.

W tym miejscu zasadne jest przywołanie wyrażonej w doktrynie i orzecznictwie zasady przyzwoitej legislacji, mającej swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw służących ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa prawa oraz pewności prawa. Zgodnie z poglądami doktryny zasada ta została ukształtowana jako *„system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym”* (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Realizacją tej zasady jest m.in. stanowienie prawa zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Jak stanowi § 6 Zasad techniki prawodawczej, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z kolei zgodnie z § 143 Zasad techniki prawodawczej powyższy przepis stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego.

Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 marca 2001 r. (sygn. akt: K 24/00), zasady przyzwoitej legislacji *„obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być*

formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2004 r. (sygn. akt P 16/03) uznał, że niekonstytucyjne będzie uchybienie, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji przepisu.

W odniesieniu do uchwały będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego należy stwierdzić, że przepisy § 10 ust. 2, § 17 ust. 1, § 28 ust. 5, § 34 ust. 3 i § 38 ust. 1 statutów są niespójne oraz nieprecyzyjne, co uniemożliwia poprawną logicznie i funkcjonalnie interpretację uchwały oraz skutkuje istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 35 ust. 3 u.s.g. oraz § 6 Zasad techniki prawodawczej. Jednocześnie stwierdzenie nieważności wyżej wymienionych przepisów statutów skutkowałoby niespójnością i nieczytelnością uchwały, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/349/2022 Rady Gminy Lubichowo z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw na terenie Gminy Lubichowo. jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich