



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 2475

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.180.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 2 uchwały Nr LIII/474/23 Rady Gminy Biskupiec z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie zamiany uchwały Nr XXI/267/16 Rady Gminy Biskupiec z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu Sołectwa Szwarcenowo.

Uzasadnienie

Rada Gminy Biskupiec, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/267/16 Rady Gminy Biskupiec z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu Sołectwa Szwarcenowo.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2). Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Ustawa o samorządzie gminnym, pozostawiając radzie gminy z jednej strony dużą swobodę legislacyjną w zakresie unormowań statutowych, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”, z drugiej strony przedstawia ramowo najistotniejsze elementy, które powinien uwzględniać każdy statut jednostki pomocniczej gminy.

W § 1 uchwały Rada Gminy Biskupiec postanowiła, iż w uchwale Nr XXI/267/16 z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu Sołectwa Szwarcenowo przepis § 4 ust. 3 otrzymuje nowe brzmienie o treści: „Kadencja Sołtysa i Rady Sołeckiej rozpoczyna się z dniem wyboru i kończy z upływem kadencji Rady Gminy Biskupiec”. Następnie w § 2 uchwały Rada Gminy wskazała, iż przepisy Statutu Sołectwa zmienione w zapisach § 1 niniejszej uchwały stosuje się do trwającej kadencji Sołtysa i Rady Sołeckiej.

Z treść § 2 przedmiotowej uchwały wynika, iż Rada Gminy Biskupiec bez podstawy prawnej wydłużyła trwającą kadencję Sołtysa i Rady Sołeckiej Sołectwa Szwarcenowo na okres do upływu trwającej kadencji Rady Gminy Biskupiec.

Należy wskazać, iż na podstawie art. 1 ustawy z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz.2418), kadencja rady gminy i wójtów, która upływa w 2023 r. ulega przedłużeniu do dnia 30 kwietnia 2024 r. Powołany przepis ustawy wydłuża wyłącznie kadencję organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie dotyczy on natomiast jednostek pomocniczych gminy jakimi są sołectwa.

Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Potwierdza to dodatkowo, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego art. 94 Konstytucji RP, przewidując ich wydawanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Przepis ten oznacza, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu jest wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w normie co najmniej rangi ustawowej.

Rada gminy nie ma podstaw prawnych do wydłużenia trwającej kadencji sołtysa i rady sołeckiej. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie daje jej tego rodzaju uprawnień. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w uzasadnieniu do wyroku z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 404/09, „żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do przedłużania kadencji funkcjonujących organów jednostki pomocniczej - osiedla. Przepis art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy do określenia w statucie jednostki pomocniczej zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, jednak w ramach tego uprawnienia rada gminy może ustalić jedynie zasady kadencyjności organów jednostki pomocniczej, **które będą dotyczyć organów wybranych po ustaleniu tych zasad**. Regulacja przedłużająca kadencję działających organów jednostki pomocniczej, prowadzi do lekceważenia woli wyborców, którzy wybrali organy osiedla na ściśle określony czas oraz do obejścia zapisów statutów osiedli odnoszących się do długości kadencji organów”.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 maja 1999 r. sygn. akt 17/88 odniósł się do zasady kadencyjności organów. Wskazał na konieczność ścisłego przestrzegania czasu trwania kadencji, na jaki dany organ został wybrany. Niedopuszczalne jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wydłużanie trwającej kadencji organu urzędującego. Trybunał wskazał, iż obywatele, wybierając określony organ władzy publicznej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie „ważności”. Upływ tego czasu oznacza wygaśnięcie pełnomocnictwa i utratę legitymacji do sprawowania władzy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku organów samorządu terytorialnego nie można wykluczyć możliwości przedłużenia ich kadencji w trakcie jej trwania. Ingerencja taka jest dopuszczalna wyłącznie, gdy przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wartości chronionej przez konstytucję i pod warunkiem, że nie jest zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Zarówno skrócenie jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Działanie takie jest dopuszczalne jeżeli:

- 1) pozwala osiągnąć zamierzone skutki;
- 2) jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnej - uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności - zaś danego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków, uwzględniających w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne;
- 3) efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności.

Przedstawione wyżej okoliczności uzasadniające wydłużenia trwającej kadencji organu gminy skierowane są do ustawodawcy. W oparciu o te kryteria może on wydać ustawę, na podstawie której wydłużona zostanie trwająca kadencja organów gminy, jak również upoważnić organy gminy do wydłużenia trwających kadencji organów jednostek pomocniczych. Obecnie żadne z obowiązujących przepisów prawa nie upoważniają organów uchwałodawczych gminy do wydłużania trwających kadencji sołtysów i rad sołeckich. Tym samym organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do samodzielnego decydowania o wydłużeniu trwającej kadencji sołtysa i rady sołeckiej. Działanie takie bowiem pozbawione jest podstaw prawnych.

Należy zatem uznać, iż bez podstawy prawnej w § 2 uchwały Rada Gminy Biskupiec wydłużyła trwającą kadencję Sołtysa i Rady Sołeckiej Sołectwa Szwarcenowo do czasu upływu kadencji Rady Gminy Biskupiec, która została wydłużona na mocy przepisów ustawy z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki