



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 30 czerwca 2015 r.

Poz. 2604

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.183.2015.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

§27 ust. 3 Statutu Sołectwa Marcelin oraz **§27 ust. 3** Statutu Sołectwa Godzimierz stanowiących załączniki Nr 3 i Nr 4 do uchwały Nr X/107/2015 Rady Gminy Szczecinek z dnia 11 czerwca 2015 r. *w sprawie podziału sołectwa Marcelin.*

Uzasadnienie

W dniu 11 czerwca 2015 r. Rada Gminy Szczecinek podjęła uchwałę Nr X/107/2015 *w sprawie podziału sołectwa Marcelin.* Aktem tym organ stanowiący dokonał podziału istniejącego sołectwa Marcelin na dwie odrębne jednostki pomocnicze gminy: Sołectwo Marcelin - obejmujące swym obszarem miejscowość Marcelin oraz Sołectwo Godzimierz - obejmujące swym obszarem miejscowość Godzimierz (§ 1 ust. 1 pkt 1 uchwały), a granice tworzonych sołectw zawarł w załącznikach graficznych Nr 1 i Nr 2. Jednocześnie organ stanowiący Gminy Szczecinek nadał statuty nowopowstałym sołectwom, zamieszczając je w załącznikach Nr 3 i Nr 4 do uchwały.

Analiza przedmiotowego aktu wykazała, że przepisy § 27 ust. 3 Statutu Sołectwa Marcelin oraz § 27 ust. 3 Statutu Sołectwa Godzimierz stanowiących załączniki Nr 3 i Nr 4 do uchwały Nr X/107/2015 w sposób istotny naruszają obowiązujące przepisy prawa.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowią: art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, na mocy których *gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto* (ust. 1) i *jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy* (ust. 2), a także art. 35 ust. 1 tej ustawy stanowiący, że *organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.*

O charakterze prawnym statutu jednostki pomocniczej przesądza w sposób jednoznaczny przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. W świetle powyższego statut jednostki pomocniczej należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, zatem do aktów, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Taka klasyfikacja pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D.

Dąbek „Prawo miejscowe samorządu terytorialnego”, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

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.*

Niewątpliwie więc przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie gminy szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectw, jednakże uprawnienie to nie może być wykonywane w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W §27 ust. 3 nadanych przez Radę Gminy Szczecinek Statutów Sołectw Marce lin i Godzimirz (załączniki Nr 3 i 4 do uchwały Nr X/107/2015) organ stanowiący zawarł regulację, iż: *Kandydatem na Sołtysa i członka Rady Sołeckiej nie może być osoba skazana za przestępstwo umyślne*. Przepis ten, w ocenie organu nadzoru, wydany został z istotnym naruszeniem prawa. Należy bowiem zauważyć, że w uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców sołectwa. O posiadaniu zarówno czynnego jak i biernego prawa wyborczego rozstrzyga art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który wyraźnie przyznaje bierne prawo wyborcze nieograniczonej liczbie kandydatów. I choć nie wynika to wprost z art. 36 ust. 2 ww. ustawy, to jednak funkcjonalna wykładnia tego przepisu wskazuje, że bierne prawo wyborcze w wyborach sołtysa lub członków rady sołeckiej mają osoby, które posiadają czynne prawo wyborcze. Zgodna z rozsądkiem jest interpretacja, że wybranym do organów publicznych może być ten, kto sam posiada prawo wybierania.

Do określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa lub członków rady sołeckiej nie znajdują nadto zastosowania postanowienia art. 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), które dotyczą organów gminy, a nie jej jednostki pomocniczej. W tym zakresie charakter *lex specialis* ma więc art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadzający zasadę, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających – jak wskazuje wykładnia funkcjonalna – czynne prawo wyborcze (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 89/12). Nie można zatem – poprzez analogię – stosować do kandydatów na sołtysów lub członków rady sołeckiej art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego, pozbawiającego biernego prawa wyborczego osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Tym bardziej, prawnie niedopuszczalne jest – co uczyniła Rada Gminy Szczecinek w kwestionowanych zapisach uchwały Nr X/107/2015 – dokonywanie w akcie prawa miejscowego modyfikacji ww. przepisów rangi ustawowej, poprzez wprowadzenie regulacji, iż kandydatem na sołtysa i członka rady sołeckiej nie może być osoba skazana za przestępstwo umyślne.

Jak wspomniano wyżej, z uwagi na fundamentalny charakter praw wyborczych akt prawa miejscowego nie może wprowadzać ich ograniczeń w stopniu nieprzewidzianym w akcie rangi ustawowej. Rada gminy uchwalając zasady wyborów organów jednostki pomocniczej, a więc również i regulując zagadnienia praw wyborczych musi mieścić się w granicach, jakie tym prawom wyznaczają przepisy Konstytucji i ustaw.

Zauważenia także wymaga, że skoro z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że prawo wybieralności na stanowisko sołtysa lub na członka rady sołeckiej jest uzależnione tylko od posiadania czynnego prawa wyborczego, to wymóg niekaralności nie stanowi dopuszczalnego ograniczenia czynnego prawa wyborczego do organów gminy (art. 10 Kodeksu wyborczego), a co za tym idzie nie może stanowić takowego również do organów jednostek pomocniczych. Wprowadzone kwestionowaną uchwałą ograniczenie prawa wybieralności w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej poprzez wymóg niekaralności wykracza poza granice wyznaczone przepisami ustawy o samorządzie gminnym i Kodeksu wyborczego i w tej sytuacji musi być uznane za pozbawione podstaw prawnych.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności postanowień §27 ust. 3 Statutu Sołectwa Marcein oraz §27 ust. 3 Statutu Sołectwa Godzimierz stanowiących załączniki Nr 3 i Nr 4 do uchwały Nr X/107/2015 Rady Gminy Szczecinek z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie podziału sołectwa Marcein, jako wydanych z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.

Wojewoda Zachodniopomorski

Marek Talasiewicz