



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 sierpnia 2014 r.

Poz. 4420

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.345.2014.15 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 lipca 2014 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.)

orzekam

nieważność § 11 ust. 2 pkt 5 w zakresie wyrazów „planu zagospodarowania przestrzennego,” uchwały Nr XXXV/342/14 Rady Gminy Wierzbiniek z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Zakrzewek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.), po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectwa. Uchwała Rady Gminy Wierzbiniek została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 lipca 2014 r. Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje :

Na sesji w dniu 26 czerwca 2014r. Rada Gminy Wierzbiniek podjęła uchwałę w sprawie nadania Statutu Sołectwa Zakrzewek. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził naruszenie przepisów prawa skutkujące stwierdzeniem częściowej nieważności uchwały. Rada Gminy Wierzbiniek w § 11 ust. 2 uchwały ustaliła katalog wyłącznych kompetencji zebrania wiejskiego. Wśród nich umieszczono, w pkt 5, opiniowanie w części dotyczącej sołectwa przedstawionych do konsultacji projektów uchwał, w szczególności planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Udzielone radzie gminy upoważnienie ma charakter otwartego katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, lecz jest ono ograniczone przepisami prawa. Zgodnie z zasadą hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa w Polsce akty normatywne niższego rzędu winny być zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Uchwała rady gminy, wydana na podstawie ustawy nie może być zatem sprzeczna zarówno z ustawą upoważniającą do jej wydania, jak również z jakąkolwiek inną obowiązującą ustawą. Zdaniem organu nadzoru nadanie w drodze uchwały Rady Gminy zebraniu wiejskiemu kompetencji do opiniowania uchwał w przedmiocie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowi naruszenie procedury określonej w art. 17 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o opinie o projekcie planu do:

- gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej,
- wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- regionalnego dyrektora ochrony środowiska,

- właściwych organów administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,
- właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Powyższy katalog podmiotów ma charakter zamknięty, enumeratywnie wymienia wszystkie podmioty, do których należy się zwrócić o wydanie opinii na temat projektu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Wśród wymienionych podmiotów ustawodawca nie umieścił organów jednostki pomocniczej. Z tego względu nadanie przez Radę Gminy uprawnienia zebraniu wiejskiemu do opiniowania projektów uchwał w zakresie planu zagospodarowania przestrzennego należy uznać za przekroczenie kompetencji udzielonej w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez sprzeczność z art. 17 pkt 6 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Oceniana uchwała zawiera ponadto szereg wad, stanowiących naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 25 ust. 1 ZTP przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Przepisu tego nie sposób interpretować w oderwaniu od § 6 ZTP, na mocy którego przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. W § 10 ust. 1 i 2 badanej uchwały użyto terminu „prawomocność” zebrania wiejskiego. Tymczasem pojęcie prawomocności w polskim systemie prawa odnosi się do szczególnej cechy orzeczeń sądowych oraz rozstrzygnięć administracyjnych oznaczającej, najogólniej rzecz ujmując, niemożność ich zmiany lub uchylecia poprzez wniesienie zwyczajnych środków zaskarżenia.

Z tego względu wskazać należy, iż użycie terminu „prawomocność” w odniesieniu do zgromadzenia wiejskiego jest nieprawidłowe i nieprecyzyjne, a także, w opinii organu nadzoru, nie wyraża w pełni zamiaru Rady Gminy, jakim było wprowadzenie stosownego *quorum* dla prowadzenia obrad zgromadzenia wiejskiego i skutecznego podejmowania uchwał.

Zastrzeżenie organu nadzoru budzi również konstrukcja gramatyczna przepisu § 10 ust. 2 uchwały, jak również zastosowanie skrótów myślowych („dla prawomocności zebrania wiejskiego, na których podejmowana jest uchwała [...] liczba osób wynosi co najmniej 1/10 uprawnionych”). Obecne brzmienie przepisu godzi w jego komunikatywność i precyzję, co skutkować może w przyszłości wątpliwościami interpretacyjnymi i trudnościami związanymi z właściwym zastosowaniem wynikających z przepisu norm. Należy również wskazać na brzmienie przepisu § 29 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym „za wybranego na Sołtysa uważa się kandydata, który uzyskał największą liczbę głosów”.

Z uwagi na fakt, iż Rada Gminy Wierzbinek w § 28 ust. 3 uchwały ustaliła, że głosowanie następuje poprzez zajęcie stanowiska w formie „za” lub „przeciw”, zdaniem organu nadzoru wskazane byłoby doprecyzowanie treści § 29 ust. 1 poprzez określenie, iż osoba wybrana na Sołtysa uzyskać powinna największą liczbę głosów „za”. Powyższa uwaga odnosi się również do przepisu § 29 ust. 2 uchwały. Ponadto organ nadzoru wskazuje na brak precyzji w brzmieniu przepisów § 7 ust. 1 i 2 badanej uchwały. Przepis ust. 2 określa podstawę do ustalenia liczby uprawnionych do udziału w Zebraniu Wiejskim. Wykładnia językowa ww. przepisu prowadzi do konkluzji, iż informacja ze stałego rejestru wyborców służy jedynie celom statystycznym, t.j. ustaleniu łącznej liczby mieszkańców sołectwa mogących uczestniczyć w zebraniu, nie zaś ustaleniu kto spośród mieszkańców jest uprawniony do udziału w zebraniu. Zgodnie z § 7 ust.

1 uchwały liczba uprawnionych będzie zatem równa liczbie mieszkańców sołectwa. W świetle § 7 ust. 4 pkt 3 uchwały prowadzić to może do sytuacji, w której prawo do głosowania przysługiwać będzie m.in. dzieciom i osobom ubezwłasnowolnionym, co w opinii organu nadzoru mogło nie być intencją uchwałodawcy. W związku z powyższym należałoby, w opinii organu nadzoru, doprecyzować treść przepisów § 7 ust. 1 i 2 uchwały, by jednoznacznie wskazywały komu przysługuje prawo udziału w Zebraniu Wiejskim i inne wynikające z niego uprawnienia. Podsumowując stwierdzić należy, iż podjęta przez Radę Gminy Wierzbinek uchwała Nr XXXV/342/14 z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Zakrzewek zawiera wady prawne, które powodują konieczność wydania niniejszego rozstrzygnięcia.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie: Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone z powodu niezgodności z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek