



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 sierpnia 2015 r.

Poz. 4896

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.262.2015.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 lipca 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 ze zm.)

orzekam

nieważność przepisów § 17 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały nr VIII/60/2015 Rady Gminy Lisków z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Lisków - Rzgów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę nr VIII/60/2015 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Lisków - Rzgów Rada Gminy Lisków podjęła na sesji w dniu 11 czerwca 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 czerwca 2015 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lisków przyjęła Statut Sołectwa Lisków - Rzgów. W przepisie § 17 ust. 1 tegoż Statutu, który stanowi załącznik nr 1 do badanej uchwały, Rada postanowiła, że: „*Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) sołtysa i członków rady sołectkiej ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale mieszka na obszarze sołectwa*”.

W ocenie organu nadzoru cytowany wyżej przepis § 17 ust. 1 załącznika nr 1 do badanej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem: art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Przepis art. 94 Konstytucji RP nakazuje bowiem, aby akty prawa miejscowego ustanawiane były na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP zobowiązuje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt: II OSK 2058/11) wyraził przekonanie, że „*konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.*”.

Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy zawiera art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 1 powołanego artykułu *na podstawie upoważnień*

ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, przy czym akty te ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 ww. ustawy). Jak wynika z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie tejże ustawy organy gminy mogą wydawać m.in. akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych.

Sprawę statutów jednostek pomocniczych regulują przepisy art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Norma kompetencyjna do ich uchwalenia zawarta jest w art. 35 ust. 1 tejże ustawy, w myśl którego *organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami*. Zakres spraw, które mogą być uregulowane w statucie, doprecyzowują przepisy art. 35 ust. 2 i 3. Pierwszy z nich przewiduje fakultatywny element takiego statutu, tj. powołanie w ramach jednostki pomocniczej jednostki niższego rzędu. Z kolei w art. 35 ust. 3 ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, wskazując, iż akt ten *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*. Użyty przez ustawodawcę zwrot: „statut (...) określa w szczególności” przesądza o tym, że statut jednostki pomocniczej gminy musi regulować wszystkie kwestie wymienione w art. 35 ust. 3 ustawy, ale jednocześnie wskazuje, iż ów katalog elementów kształtujących treść statutu sołectwa nie ma charakteru zamkniętego. Oznacza to, że rada może w przedmiotowym statucie uregulować również inne kwestie odnoszące się do organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej.

Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają radzie gminy szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego jednostki pomocniczej, jednakże kompetencja ta nie może być wykonywana przez radę gminy w sposób dowolny. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W świetle konstytucyjnej zasady legalności aktów prawa miejscowego niedopuszczalne jest takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Kompetencja prawodawcy miejscowego do odmiennego uregulowania kwestii już unormowanych ustawowo może wynikać jedynie z wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, co potwierdza NSA w cytowanym wcześniej wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r.: *„powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”*

Mając na względzie powyższe zauważyć należy, że podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectwa, w tym czynne prawo wyborcze, reguluje art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu *sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania*.

Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje pojęcia „uprawniony do głosowania”, ale też ustawodawca nie przekazuje kompetencji w tym zakresie prawodawcy miejscowemu.

Przywołać w tym miejscu wypada naczelną, wywodzącą się z art. 163 Konstytucji RP, zasadę prawa administracyjnego jaką jest zakaz domniemania kompetencji. W świetle tej zasady uzasadniony jest nakaz interpretowania norm kompetencyjnych w sposób ścisły, literalny, przy jednoczesnym zakazie dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Skoro zatem ustawodawca odniósł się do kwestii czynnego prawa wyborczego w wyborach organów sołectwa, to upoważnienie dla prawodawcy miejscowego do ewentualnej modyfikacji tychże regulacji, także do ich uzupełnienia, winno być wyrażone przez ustawodawcę w sposób wyraźny. Upoważnienie takie nie zostało wyartykułowane wprost ani w przepisach art. 36 ustawy o samorządzie gminnym regulującym omawiane prawo wyborcze, ani też w przepisach art. 35 tejże ustawy. Tym samym rada gminy, realizując kompetencję w przedmiocie określenia w statucie *„zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej”* (art. 35 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy), winna respektować fakt, iż to ustawodawca określił w sposób wyczerpujący kwestie dotyczące czynnego prawa wyborczego i nie wkraczać już w tę materię.

Stanowisko organu nadzoru znajduje uzasadnienie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt: II SA/Op 561/07), w którym Sąd ten wyjaśnia: (...) *tryb wyborów sołtysa i rady sołeckiej określony został 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. Zgodzić przy tym należy się z twierdzeniem, iż przepis ten w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectwa. O ile jednak powołany przepis określa, iż czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze ma nieograniczona liczba kandydatów, o tyle dostrzec trzeba, iż przepis ten pomija wiele istotnych kwestii związanych z wyborem sołtysa i rady sołeckiej, które nie zostały unormowane również w innych przepisach ustawowych.*

Zauważyć należy, że użyty w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zwrot „uprawniony do głosowania” nie pozostaje nieuregulowany ustawowo. Organ nadzoru zgadza się ze stanowiskiem, że *interpretacja tego pojęcia wymaga odwołania się do podstawowego aktu prawnego regulującego prawa wyborcze na szczeblu samorządowym, tj. do Kodeksu wyborczego* (wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r.; sygn. III SA/Lu 89/12).

Zgodnie zatem z art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.): "*§ 1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma: (...) 3) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: a) rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy, (...) 4) w wyborach wójta w danej gminie - osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy. § 2. Nie ma prawa wybierania osoba: 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.*"

Konkludując, czynne prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy, zamieszkujące dane sołectwo (art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i pkt 4 oraz § 2 Kodeksu wyborczego). Rada nie jest władna do ponownego stanowienia przepisów prawa regulujących proces wyborów w zakresie jakim czyni to ustawodawca, a tym bardziej do modyfikacji regulacji ustawowych, co jednak Rada uczyniła w § 17 ust. 1 załącznika nr 1 do badanej uchwały poprzez przyznanie prawa wybierania obywatelom polskim z pominięciem obywateli Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie: *Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.*

W z. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski