



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 października 2024 r.

Poz. 8367

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.258.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr VI.34.2024 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom i osiedlom Gminy Koźmin Wielkopolski w części obejmującej: § 5 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „wybór i”, § 20 ust. 3 i § 36 ust. 4 w załącznikach nr 1-28 oraz § 7 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: „oraz zebrań rady osiedla”, § 9 ust. 2 i 4 oraz § 29 ust. 4 w załącznikach nr 29-31 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr VI.34.2024 w sprawie nadania statutów sołectwom i osiedlom Gminy Koźmin Wielkopolski, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 września 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą badanej uchwały Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim nadała statuty sołectwom: Białe Dwory, Borzęcice, Borzęciczki, Cegielnia, Czarny Sad, Dębiogóra, Gałązki, Gościejew, Góreczki, Józefów, Kaniew, Lipowiec, Mokronos, Nowa Obra, Orla, Pogorzały Wielkie, Sapieżyn, Serafinów, Skałów, Stara Obra, Staniew, Suśnia, Szymanów, Tatary, Walerianów, Wałków, Wrotków oraz Wyrębin, stanowiące odpowiednio załączniki od nr 1 do 28 do uchwały, zwane dalej „Statutami sołectw”. Nadto rada nadała statuty Osiedlu nr 1 (załącznik nr 29 do uchwały), Osiedlu nr 2 (załącznik nr 30 do uchwały) oraz Osiedlu nr 3 (załącznik nr 31 do uchwały), zwane dalej „Statutami osiedli”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), zwanej dalej „u.s.g.”, 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 u.s.g.). Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. 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.

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17).

W § 5 ust. 1 pkt 2 Statutów sołectw Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim postanowiła: „Do kompetencji zebrania wiejskiego należą: [...] wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej”.

Tymczasem w myśl 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. Z powołanego przepisu u.s.g. wynika, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś biernie prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Tym samym jako istotnie naruszający art. 36 ust. 2 u.s.g. należy uznać wymieniony powyżej przepis Statutów sołectw w zakresie, w jakim stanowi, że do kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. Przepisy u.s.g. nie zawierają jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 kwietnia 2019 r., II SA/Go 140/19; wyrok WSA w Poznaniu z 9 listopada 2022 r., IV SA/Po 582/22). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem także w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. W ocenie organu nadzoru, gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), to stosowny zapis znalazł by się w art. 36 ust. 2 u.s.g.

W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim, regulując zasady i tryb wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w przepisach rozdziału III Statutów sołectw, prawidłowo wskazała, iż to stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, zgromadzeni na zebraniu wyborczym, posiadają w tej kwestii kompetencję (por. § 18 ust. 3, § 19, § 22 ust. 1 i 2, § 24 ust. 1). Z niewiadomych jednak względów w omawianym przepisie § 5 ust. 1 pkt 2 Statutów sołectw rada postanowiła nadać kompetencje elekcyjne zebraniu wiejskiemu. Regulacja ta pozostaje zatem w istotnej sprzeczności nie tylko z przepisami art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., ale także jest niespójna z wolą rady wyrażoną w dalszych postanowieniach statutowych, zawartych w rozdziale III Statutów sołectw.

Podnieść należy, iż powyższe stanowisko nie dotyczy procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej postanowieniom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 lutego 2021 r., IV SA/Po 1416/20). Zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej ustawodawca nie odniósł bowiem do odwołania tych organów, a zasady i tryb ich odwołania ma określać rada gminy w statucie sołectwa.

W świetle powyższego zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 2 Statutów sołectw w zakresie wyrazów: „wybór i”.

W § 20 ust. 3 Statutów sołectw rada określiła komu przysługuje bierne prawo wyborcze w wyborach sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Zgodnie z tym przepisem: „Kandydatem na sołtysa lub członka rady sołeckiej może być każdy mieszkaniec sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze”.

Tymczasem w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym w uprawnieniu do określania zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców, co oznacza, że postanowienia statutu odnoszące się do przedmiotowej kwestii w sposób istotny naruszają prawo (por. wyrok WSA w Poznaniu z 7 lipca 2020 r., IV SA/Po 573/20). W innych wyrokach ten sam sąd wskazał, iż stosownie do 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. Z przepisu tego wynika więc, 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. Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego dodatkowego warunku dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków przyznania biernego prawa wyborczego uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10 marca 2021 r., IV SA/Po 45/21, oraz z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 370/23).

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 20 ust. 3 Statutów sołectw jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 u.s.g.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis w brzmieniu: „W przypadkach spornych wiążąca interpretacja postanowień statutu należy do burmistrza”. Został on zamieszczony zarówno w Statutach sołectw (§ 36 ust. 4), jak i w Statuach osiedli (§ 29 ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, wprowadzona regulacja stanowi istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Przepis ten wyraźnie bowiem stanowi, jakie materie mogą zostać uregulowane w statucie jednostki pomocniczej, i mimo że wprowadza otwarty katalog spraw podlegających regulacji, to do zakresu takiej regulacji nie należy kwestia rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią aktu. Konieczne jest równocześnie podkreślenie, że w polskim porządku prawnym nie występuje obecnie instytucja powszechnie obowiązującej wykładni aktów normatywnych zarówno przez organ je stanowiący (wykładni autentycznej), jak też przez jakikolwiek inny podmiot. Powszechna wykładnia aktów normatywnych pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tymi przepisami, Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz (poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego) ustawom. Oznacza to niedopuszczalność przypisywania jakiegokolwiek podmiotowi prawa do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji postanowień aktu prawnego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 3 lutego 2021 r., IV SA/Po 1571/20, oraz z 20 maja 2021 r., IV SA/Po 77/21).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem Statutów osiedli, zauważyć na wstępie należy, że w załącznikach od nr 29 do 31 do uchwały tytuły statutów zostały zredagowane w sposób nieprawidłowy, tj.: „STATUT RADY OSIEDLA NR 1 W KOŹMINIE WIELKOPOLSKIM”, „STATUT RADY OSIEDLA NR 2 W KOŹMINIE WIELKOPOLSKIM” oraz „STATUT RADY OSIEDLA NR 3 W KOŹMINIE WIELKOPOLSKIM”. Nie budzi jednak wątpliwości, że zgodnie z wolą Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim wyrażoną w § 2 uchwały, przedmiotowe statuty nadaje się jednostkom pomocniczym jakim są: Osiedle nr 1, Osiedle nr 2 i Osiedle nr 3 (a nie: radzie osiedla jako organowi uchwałodawczemu tych jednostek).

W § 7 ust. 1 pkt 2 Statutów osiedli rada postanowiła, że do zadań zarządu osiedla należy „zwoływanie zebrań ogólnych mieszkańców osiedla oraz zebrań rady osiedla”. Regulacje dotyczące zwoływania zebrań ogólnych mieszkańców osiedla zostały uszczegółowione w § 8 i 9, a zebrań rady osiedla – w § 10 i 11. O ile wskazana w § 7 ust. 1 pkt 2 kompetencja zarządu osiedla do zwoływania zebrań ogólnych mieszkańców osiedla znajduje potwierdzenie w treści § 8 ust. 1, o tyle niespójne z § 7 ust. 1 pkt 2 pozostają regulacje § 10 Statutów osiedli: „Zebranie rady osiedla zwołuje przewodniczący zarządu [...]” (ust. 1), „Przewodniczący zarządu nie może odmówić zwołania zebrania rady osiedla [...]” (ust. 4), „W przypadku, gdy przewodniczący zarządu osiedla nie chce lub nie może zwołać zebrania rady osiedla [...]” (ust. 5).

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Mowa tu w szczególności o przepisach § 6 ZTP („Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”) oraz § 25 ust. 1 ZTP („Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”), stosowanych odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP). Reguły te wynikają również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Powyższego wymogu z pewnością nie spełniają regulacje § 7 ust. 1 pkt 2 w powiązaniu z § 10 ust. 1, 4 i 5 Statutów sołectw, skoro z jednej strony rada ustala, że podmiotem właściwym do zwołania zebrań rady osiedla jest zarząd osiedla, a z drugiej – przewodniczący zarządu. Niemniej jednak z uwagi na szczegółowe unormowania zawarte w § 10 Statutów sołectw organ nadzoru odczytuje, że wolą Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim było nadanie omawianej kompetencji przewodniczącemu zarządu, a nie całemu zarządowi jako kolegialnemu organowi wykonawczemu. W celu wyeliminowania omawianej wewnętrznej sprzeczności w Statutach osiedli, koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: „oraz zebrań rady osiedla”.

Z istotnym naruszeniem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z § 6 w związku z § 143 ZTP w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zdaniem organu nadzoru, zostały zredagowane także przepisy § 9 ust. 2 i 4 Statutów osiedli.

W § 9 Statutów osiedli rada unormowała kwestię prawomocności zebrania ogólnego mieszkańców osiedla. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu: „Zebranie ogólne mieszkańców jest prawomocne o ile zostało prawomocnie zwołane i uczestniczy w nim minimum 10% mieszkańców osiedla uprawnionych do głosowania”. Dalej uściślono, że: „Zebranie zostało prawomocnie zwołane, gdy zwołał je podmiot do tego uprawniony oraz zostało ogłoszone zgodnie z § 11 ust. 2 oraz ust. 3” (ust. 2), „Zebranie ogólne mieszkańców zwołane w sposób określony w § 11 ust. 3 jest prawomocne bez względu na liczbę obecnych mieszkańców osiedla uprawnionych do głosowania” (ust. 4).

Istotne wątpliwości interpretacyjne budzą zawarte w § 9 ust. 2 i 4 Statutów osiedli odesłania do przepisów § 11 ust. 2 i 3. Zauważyć należy, że regulacje, do których nastąpiło odesłanie, odnoszą się do zwoływania zebrań rady osiedla. Zgodnie z ich treścią: „Termin, miejsce i porządek obrad zebrania rady osiedla, przewodniczący zarządu podaje do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty w osiedlu między innymi poprzez rozplakatowanie na tablicach ogłoszeń, na co najmniej 7 dni przed terminem zebrania” (§ 11 ust. 2), „W sprawach niecierpiących zwłoki, zebranie rady osiedla może być zwołane bez zachowania 7-dniowego terminu ogłoszenia” (§ 11 ust. 3).

Natomiast odrębne regulacje dotyczące zwoływania zebrania ogólnego mieszkańców osiedla zamieszczone zostały w § 8 ust. 3 Statutów osiedli, w myśl którego: „Termin i miejsce zebrania ogólnego podaje się do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie ogłoszeń w miejscach publicznych i najczęściej uczęszczanych w osiedlu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, co najmniej 7 dni przed wyznaczoną datą zebrania”. Podkreślenia wymaga, że w odniesieniu do zebrania ogólnego mieszkańców osiedla nie wprowadzono wprost możliwości jego zwołania bez zachowania 7-dniowego terminu ogłoszenia w sprawach niecierpiących zwłoki, jak w przypadku zebrań rady osiedla (§ 11 ust. 3). Tym samym zawarcie w § 9 ust. 2 i 4 Statutów osiedli odesłań do przepisów § 11 ust. 2 i 3 powoduje, że przepisy te są niejasne,

budzą istotne wątpliwości co do treści norm w nich zawartych. Nie jest bowiem jasne, czy prawomocność zwołania zebrania ogólnego mieszkańców osiedla należy oceniać w kontekście przepisów § 8 ust. 3, czy też z odpowiednim uwzględnieniem § 11 ust. 2 i 3 Statutów osiedli. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 i 4 Statutów osiedli jako niespełniających konstytucyjnego wymogu określoności przepisów prawa.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów uchwały nie można uznać za prawidłową realizację delegacji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g., co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim

Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski