



Poznań, dnia 5 sierpnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.469.2021.10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

orzekam

nieważność § 15, § 16 ust. 2 (właściwy ust. 3), § 16 ust. 3 (właściwy ust. 4), § 18 ust. 2, § 31 ust. 1 w zakresie wyrazów: "wiejskie" i "wiejskiego", § 31 ust. 2 w zakresie wyrazu "wiejskie" oraz § 32 w zakresie wyrazu "wiejskiego" załączników nr 1-22 do uchwały nr XXXVII/421/21 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutów sołectw Gminy Rawicz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2021 r. Rada Miejska Gminy Rawicz podjęła uchwałę nr XXXVII/421/21 w sprawie uchwalenia Statutów sołectw Gminy Rawicz, zwaną dalej "uchwałą". Statuty sołectw Gminy Rawicz stanowią załączniki od numeru 1 do numeru 22 do uchwały, zwane dalej "załącznikami do uchwały".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378 z 2021 r. poz. 1038)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 lipca 2021 r.

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

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 dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08). W myśl

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 2021 r. poz. 1372), zwanej dalej „ustawą”, 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 ustawy). Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy, 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 ustawy zawiera zatem upoważnienie 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 sądownoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 ustawy określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 985/17).

W § 15 załączników do uchwały, Rada Miejska Gminy Rawicz postanowiła, że: „Zebraniu wiejskiemu przewodniczy sołtys lub osoba pełniąca jego obowiązki, o której mowa w par. 18 ust. 2”. Natomiast w § 16 ust. 3 (właściwy ust. 4) załączników do uchwały uregulowano, iż: „Uchwały podjęte przez zebranie wiejskie podpisuje sołtys”. W ocenie organu nadzoru nadanie przez Radę Miejską Gminy Rawicz sołtysowi każdorazowo i automatycznie kompetencji do przewodniczenia obradom zebrania wiejskiego nie znajduje uzasadnienia prawnego i istotnie narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ust. 1 ustawy. Organ nadzoru w pełni popiera stanowisko w tej sprawie WSA w Poznaniu, wyrażone w wyroku z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19, zgodnie z którym: „(...) w pełni należy podzielić spostrzeżenie, w myśl którego: »Przepisy nie zabraniają, by sołtys był przewodniczącym zebrania wiejskiego, co również potwierdza praktyka. Jednak wydaje się, że takie rozwiązanie nie jest najlepsze z uwagi na rozłączny charakter pozycji ustrojowej zebrania wiejskiego i sołtysa« (M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 146, przyp. 58). W ocenie Sądu, mając na względzie zwłaszcza wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa organom zebrania wiejskiego, ale tylko w sytuacji, gdy taką wolę wyrazi (každorazowo) samo zebranie (mając w szczególności na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu). Innymi słowy, sołtys może być »wybranym

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

[na przewodniczącego] przez zebranie wiejskie uczestnikiem«, o którym mowa w § (...) statutów, natomiast nie powinno być w tym zakresie żadnego »automatyzmu«. Organ nadzoru stwierdza, że biorąc pod uwagę, iż kwestionowane przepisy § 15 i § 16 ust. 3 (właściwy ust. 4) załączników do uchwały wprowadzają „automatyzm” przewodniczenia zebraniu wiejskiemu przez sołtysa i podpisywania z tego tytułu protokołów z tego zebrania, niezależne od woli zebrania wiejskiego, należy ocenić takie rozwiązania jako niedopuszczalne w świetle ww. przepisów ustawy i koniecznym jest stwierdzenie ich nieważności.

Organ nadzoru wskazuje, że w § 16 załączników do uchwały nieprawidłowo oznaczono jednostki redakcyjne, ponieważ dwukrotnie występuje ustęp 1, faktycznie zatem § 16 załączników do uchwały powinien składać się nie z trzech, ale z czterech ustępów.

Stosownie do § 16 ust. 1 (właściwy ust. 2) załączników do uchwały: "O ile ustawa lub statut nie stanowi inaczej uchwały zebrania wiejskiego zapadają zwykłą większością głosów uprawnionych uczestników zebrania, w głosowaniu jawnym". W § 16 ust. 2 (właściwy ust. 3) załączników do uchwały zapisano natomiast: "W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego obrad". W ocenie organu nadzoru wymóg zwykłej większości głosów oznacza konieczność uzyskania większej liczby głosów oddanych za uchwałą niż przeciw uchwale, niezależnie od liczby głosów wstrzymujących się. Za sprzeczną z tym modelem należy uznać sytuację, gdy komukolwiek przyznany jest głos o innej niż wszystkie głosy rozstrzygającej wadze, czyli głos silniejszy, niż głos pozostałych osób biorących udział w głosowaniu. W ocenie organu nadzoru podejmowanie uchwał przez zebranie wiejskie w sposób, który umożliwia przyznanie jego przewodniczącemu decydującego głosu, narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę legalizmu, tj. działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Nie ma żadnych ustawowych podstaw ku temu, by głos prowadzącego obrady miał większą wagę i decydował o wyniku głosowania w przypadku równej ilości głosów "za" i głosów "przeciw". Konsekwencją wymogu uzyskania zwykłej większości głosów jest fakt, że w razie nieuzyskania przez projekt uchwały odpowiedniej większości, uchwała nie zostaje podjęta (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt. III SA/Kr 724/18). Biorąc powyższe pod uwagę, należało stwierdzić nieważność § 16 ust. 2 (właściwy ust. 3) załączników do uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa.

W § 18 ust. 2 załączników do uchwały Rada Miejska Gminy Rawicz uregulowała, iż: "W razie czasowej niemożności pełnienia urzędu przez sołtysa jego obowiązki pełni członek rady sołectkiej upoważniony przez sołtysa, a w przypadku braku takiego upoważnienia, członek rady sołectkiej przez nią wybrany". Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska Gminy Rawicz nie miała upoważnienia ustawowego do określenia możliwości zastępowania sołtysa w przypadku czasowej niemożności pełnienia przez niego funkcji przez członka rady sołectkiej. Należy wskazać, iż dopuszczalne uznać można tworzenie, w ramach normowania "wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych", organów nieprzewidzianych w ustawie, o ile nie przejmują one kompetencji przyznanych ustawowo na rzecz organów powołanych ustawą (vide D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa, 2020). W świetle tego poglądu o ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów ("ciał", osób funkcyjnych, itp.) nieznanymi ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

organom "ustawowym" (tu: sołtysowi). Organ nadzoru podziela pogląd, iż rada sołecka nie jest organem jednostki pomocniczej. Przepisy ustawowe nie przyznają jej żadnych kompetencji poza uprawnieniem do wspomagania działalność i sołtysa. Oznacza to możliwość wspomagania sołtysa w jego działalności nie zaś w sytuacji, gdy działalności tej - jak w kwestionowanych przepisach Statutu - nie prowadzi (z powodu przemijającej nieobecności czy też rezygnacji lub odwołania). Kompetencji do "zastępowania" sołtysa w pełnieniu jego funkcji jako organu wykonawczego nie ma więc ani rada sołecka jako całość ani tym bardziej poszczególni jej członkowie. Wobec powyższych ustaleń należy uznać, że § 18 ust. 2 załączników do uchwały został podjęty bez właściwej delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak uregulowano w § 31 ust. 1 załączników do uchwały, "Burmistrz w drodze zarządzenia zwołuje zebranie wiejskie, na którym ma być dokonany wybór sołtysa i rady sołeckiej na okres nowej kadencji, określając termin i miejsce zebrania wiejskiego oraz proponowany porządek obrad". Ponadto w § 31 ust. 2 załączników do uchwały określono, iż: "Zebranie wiejskie, o którym mowa w ust. 1 odbywa się najpóźniej w terminie 6 miesięcy od dnia wyborów Rady Miejskiej Gminy Rawicz". Natomiast w § 32 załączników do uchwały uregulowano, że: "Informacja o terminie zebrania wiejskiego, na którym dokonywany będzie wybór sołtysa i rady sołeckiej podawana jest do wiadomości mieszkańców sołectwa, na co najmniej 7 dni przed planowanym terminem zebrania". Organ nadzoru stwierdza, że wołą ustawodawcy kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej nie posiada zebranie wiejskie, które, stosownie do zapisów art. 36 ust. 1 ustawy, jest w sołectwie organem uchwałodawczym. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (vide wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 140/19). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy, 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 znalazłby się w art. 36 ust. 2 ustawy. Wadliwe są zatem te wszystkie postanowienia statutu, na tle których dochodzi do utożsamiania ogółu stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, którym zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy przysługuje prawo wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej, z zebraniem wiejskim, które w myśl art. 36 ust. 1 ustawy jest organem uchwałodawczym w sołectwie. W ocenie Wojewody Wielkopolskiego prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 ustawy nie może być utożsamiane z prawem do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 ustawy, gdyż zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów może się pokrywać. Wobec powyższego należało stwierdzić także nieważność § 31 ust. 1 w zakresie wyrazów: "wiejskie" i "wiejskiego", § 31 ust. 2 w zakresie wyrazu "wiejskie" oraz § 32 w zakresie wyrazu "wiejskiego" załączników nr 1-22 do rozpatrywanej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec, jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Miejska Gminy Rawicz
2. Burmistrz Gminy Rawicz

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117