



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.121.15.2013.KT3



Wrocław, dnia 4 lutego 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 20 pkt 3 we fragmencie "wybór i", § 21 ust. 1 we fragmencie "posiadający czynne prawo wyborcze" oraz § 27 ust. 4 we fragmencie "w szczególności" uchwały Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 28 grudnia 2012 r. Nr XXVIII/304/12 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Przemilów.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 20 pkt 3 we fragmencie "wybór i", § 21 ust. 1 we fragmencie "posiadający czynne prawo wyborcze" oraz § 27 ust. 4 we fragmencie "w szczególności" uchwały Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 28 grudnia 2012 r. Nr XXVIII/304/12 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Przemilów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Sobótce podjęła uchwałę Nr XXVIII/304/12 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Przemilów. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2013 r.

W toku badania legalności aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie:

§ 20 pkt 3 we fragmencie "wybór i" uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,

§ 21 ust. 1 we fragmencie "posiadający czynne prawo wyborcze" uchwały z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

§ 27 ust. 4 we fragmencie "w szczególności" uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 i 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

W § 20 pkt 3 uchwały postanowiono, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy "wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzanie wygaśnięcia ich mandatu".

Takim postanowieniem uchwały, Rada przyznała zebraniu wiejskiemu kompetencję do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Regulacja statutu w tym zakresie narusza przepis 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.". Z przepisu tego wynika, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter organu jakim jest zebranie wiejskie nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 września 2009 r. (II SA/Op 225/09): "Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w przepisie art. 36 ust. 1 tej ustawy, stanowiącym, że >>Organem uchwałodawczym

w solectwie jest zebranie wiejskie<<. Przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady soleckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca solectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi solectwa, jakim jest zebranie wiejskie."

Należy ponadto zauważyć, że pomiędzy zebraniem wiejskim jako organem uchwalodawczym, a zebraniem mieszkańców uprawnionych do głosowania na sołtysa i na członków rady soleckiej występują różnice w zakresie podmiotowym, na co organ nadzoru wskazuje poniżej.

W § 21 ust. 1 uchwały postanowiono, że: "Członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy solectwa posiadający czynne prawo wyborcze".

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organami w solectwie są zebranie wiejskie i sołtys. Z przepisów prawa nie wynika wprost, kto tworzy zebranie wiejskie. Jednak w doktrynie dominuje pogląd, że zebranie wiejskie określić należy, jako zgromadzenie ogółu mieszkańców danego solectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. W przeciwnym razie za zebranie wiejskie trzeba by uznać każde zgromadzenie mieszkańców wsi, także na imprezie sportowej, kulturalnej lub podczas uroczystości religijnej (A. Szewc, Komentarz do art. 36 ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012). Zdaniem autora „Nie jest natomiast jasne, czy w skład zebrania wiejskiego wchodzi wszyscy mieszkańcy gminy czy tylko osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Za ograniczeniem tego gremium do osób uprawnionych do głosowania opowiedział się A. Agopszowicz (Komentarz..., s. 252). Teza ta pozornie znajduje potwierdzenie w art. 36 ust. 2 u.s.g. Nie sposób jednak nie zauważyć, że przepis ten został ustanowiony dla celów wyborczych i z tego powodu eliminuje z kręgu wskazanych w nim osób nieuprawnione do głosowania, w tym także osoby pozbawione praw publicznych wyrokiem sądu. Nie widać jednak powodów, dla których osoby te miałyby być pozbawione prawa udziału w decydowaniu o innych sprawach solectwa, niż wybory jego organów, np. w sprawach remontów dróg czy lokalizacji wysypiska śmieci. Orzeczenie środka prawnego w postaci pozbawienia praw publicznych nie stoi temu na przeszkodzie. W zakresie spraw samorządowych skutkuje bowiem tylko utratą czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach samorządu terytorialnego (art. 40 § 1 k.k.)."

Mając na względzie powyższy pogląd, który podziela organ nadzoru, należy stwierdzić, że uzależnienie członkostwa mieszkańców solectwa w zebraniu wiejskim solectwa, na terenie którego stale zamieszkują, od faktu posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje kto z mieszkańców solectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy zgodzić się z tezą, że ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady soleckiej. Nie można na tej podstawie ograniczać uprawnień stałych mieszkańców solectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32, że: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”. Zawężenie przez Radę Miejską w Sobótce kręgu mieszkańców mogących być członkami zebrania wiejskiego ze względu na posiadanie czynnego prawa wyborczego w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP. Wskazać należy, że na konieczność równego traktowania zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97 OTK ZU 1997/3-4, poz. 41, str. 370), stwierdzając, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania bądź też nieposiadania praw wyborczych.

W § 27 ust. 4 określono zadania rady soleckiej. Rada Miejska w Sobótce posługując się zwrotem "w szczególności" stworzyła otwarty katalog tych zadań. Użycie zwrotu „w szczególności” stwarza szerokie pole

do interpretacji i pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji rady sołeckiej o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Konstrukcja art. 35 ust. 3 o samorządzie gminnym daje Radzie możliwość wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej gminy także innych, niewymienionych elementów. Określenia zadań rady sołeckiej jest zatem jak najbardziej uzasadnione i znajduje podstawę w normie kompetencyjnej art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Należy pamiętać jednak, że decydując się na określenie zadań rady sołeckiej Rada zobowiązana jest do wskazania tych kompetencji w sposób wyczerpujący. Zamieszczenie w statucie przedmiotowego zapisu, stwarzającego katalog kompetencji w wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań rady sołeckiej i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania jej innych jeszcze zadań niż przewidziane w statucie.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt III SA/Wr 111/12) stwierdził, że: „Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołeckiej (...) powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego.”

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Marek Skorupa