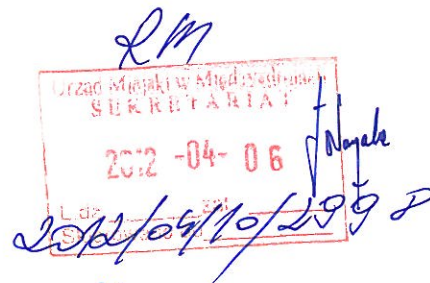




**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

NK-4.4131.105.2011.WE



Szczecin, dnia 30 marca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281),

stwierdzam nieważność

- § 12 ust. 1,
- § 13 ust. 1 i 2,
- + § 14 ust. 1,
- + § 15 ust. 2,
- + § 16 ust. 1,
- § 26 ust. 1 pkt 1,
- § 39 ust. 4,
- § 40,

uchwały Nr XXI/195/12 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie statutu sołectwa Wapnica.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2012 r. Rada Miejska w Międzyzdrojach podjęła uchwałę Nr XXI/195/12 w sprawie statutu sołectwa Wapnica.

Materialno – prawną podstawę kwestionowanego aktu stanowi art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. O charakterze prawnym statutu jednostki pomocniczej przesądza w sposób jednoznaczny przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 tej ustawy stanowiący, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. W świetle powyższego statut jednostki pomocniczej należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, zatem do aktów, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Taka klasyfikacja pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie

obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W § 12 ust. 1 uchwały Nr XXI/195/12 w sprawie statutu sołectwa Wapnica Rada Miejska w Międzyzdrojach postanowiła, że do wyboru Sołtysa i rady sołeckiej uprawnione jest Zebranie Wiejskie, z kolei § 26 ust. 1 pkt 1 tego aktu stanowi, że do właściwości Zebrania Wiejskiego jako organu uchwałodawczego sołectwa należą: wybór i odwołanie Sołtysa i członków rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru przywołane regulacje w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny. Rada przyjęła bowiem w cyt. unormowaniach wyłączną kompetencję organu sołectwa, jakim jest Zebranie Wiejskie, w zakresie wyboru sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych członków rady sołeckiej. Takie uregulowanie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że sołtys i członkowie rady sołeckiej są wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przepis ten w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, nie ograniczając przy tym kręgu uprawnionych, posiadających czynne prawo wyborcze, jedynie do osób obecnych na zebraniu wiejskim. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego w przepisie rangi statutowej, w sposób oczywisty pozostaje także w sprzeczności z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym określono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Tym samym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przy tym zapisu pozwalającego na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą.

Przepis § 14 ust. 1 kwestionowanej uchwały stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przy nieograniczonej liczbie kandydatów zgłaszanych bezpośrednio na Zebraniu Wiejskim. Regulacją tą Rada Miejska w Międzyzdrojach zawężyła w sposób istotny krąg osób posiadających bierne prawo wyborcze w zakresie wyboru na stanowisko sołtysa i członka rady sołeckiej, do osób zgłoszonych na Zebraniu Wiejskim przez osoby obecne na takim Zebraniu, podczas gdy przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie przyznaje bierne prawo wyborcze nieograniczonej liczbie kandydatów, z czego można wywodzić uprawnienie do zgłaszania kandydatów w każdym czasie przed aktem wyborczym spośród wszystkich uprawnionych.

Konsekwencją powyższego stanowiska jest także konieczność stwierdzenia nieważności zapisu § 16 ust. 1 uchwały Nr XXI/195/12, który zawęży uprawnienia w zakresie powołania komisji skrutacyjnej wyłącznie dla Zebrania Wiejskiego jako organu uchwałodawczego.

W § 15 ust. 2 w zw. z ust. 1 ww. aktu Rada Miejska w Międzyzdrojach postanowiła, że kandydatem na sołtysa bądź członka rady sołeckiej nie może być osoba skazana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Badając legalność tej normy przywołania wymaga przepis rangi ustawowej regulujący kwestię biernego prawa wyborczego, a mianowicie art. 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U.

Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). I tak, art. 11 § 1 stanowi, że *prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma:*

1) *w wyborach do Sejmu - obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat;*

2) *w wyborach do Senatu - obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat;*

3) *w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej - obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu;*

4) *w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej - osoba mająca prawo wybierania w tych wyborach, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat, i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej;*

5) *w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - osoba mająca prawo wybierania tych organów;*

6) *w wyborach wójta - obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.*

Z kolei, w § 2 art. 11 prawodawca określił jakie osoby pozbawione są prawa wybieralności w wyborach, a mianowicie osoba:

1) *skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;*

2) *wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.⁴⁾).*

Zestawiając brzmienie § 15 ust. 2 uchwały Nr XXI/195/12 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy Kodeks wyborczy, nie budzi wątpliwości, iż Rada w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji normy ustawowej, co stanowi istotne naruszenie obowiązującego porządku prawnego.

Ponadto, w niniejszej sprawie wskazać należy, że brak jest podstawy prawnej dla ustanawiania quorum wyborczego dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej (członków rady sołeckiej) na zebraniu wiejskim, które - jak już wspomniano - nie ma uprawnień elekcyjnych. Z tego względu zapisy § 13 ust. 1 i 2 cyt. uchwały, ustanawiające dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymóg obecności na Zebraniu Wiejskim co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa lub w przypadku niespełnienia tego warunku po upływie 30 minut 1/15 uprawnionych do głosowania, w sposób istotny naruszają prawo, co skutkuje koniecznością wyeliminowania ich z obrotu prawnego ustanowionego uchwałą Nr XXI/195/12.

W wyniku dalszej analizy uchwały Nr XXI/195/12 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie statutu sołectwa Wapnica Wojewoda Zachodniopomorski stwierdza, że regulacje zawarte w jej § 11 ust. 3 oraz § 40, zawierają w istocie subdelegację dla Zebrania Wiejskiego w zakresie powoływania stałych i doraźnych komisji, a także komisji rewizyjnej sołectwa, a tym samym zlecenia im przez ten organ określonych zadań. Powyższe stanowi istotne naruszenie obowiązującego porządku prawnego. Przepis art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny stanowi o obowiązku uregulowania w statucie sołectwa zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę oraz sposobu ich realizacji przez tę jednostkę. Zapis ten nie pozostawia jednostce pomocniczej swobody w zakresie tworzenia kolejnych ogniw, na które cedowane będą niektóre obowiązki nałożone w statucie. W tym miejscu przywołać należy pogląd,

wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 1992 r., sygn. akt II SA/Wr 238/92, w którym Sąd zwrócił uwagę, że *rada gminy, ustalając organizację i zakres działania sołectwa odrębnym statutem, musi czynić to w sposób nie zmieniający reguł wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy*. Naruszeniem tej zasady jest przeniesienie w statucie sołectwa istotnej części uchwałodawczych i wykonawczych kompetencji właściwych jego organów na inny podmiot usytuowany prawnie poza strukturą tych organów. Zakaz takiej regulacji wynika z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, którego redakcja nie pozostawia żadnego "luzu decyzyjnego", który umożliwiłaby radzie gminy odmiennie kształtować organy sołectwa i ich kompetencje.

Za istotnie naruszający prawo, uznać również należy przepis § 39 ust. 4 uchwały Nr XXI/195/12, w którym Rada Miejska w Międzyzdrojach wprowadziła kontrolę finansową działalności organów sołectwa przez skarbnika gminy. Sprawa zakresu czynności poszczególnych pracowników urzędu gminy należy do jego kierownika, czyli – w omawianym stanie faktycznym – Burmistrza Międzyzdrojów. W tym względzie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przyznają jakichkolwiek kompetencji dla rady gminy, a w szczególności nie przewidują możliwości bezpośredniego nakładania przez organ stanowiący gminy na skarbnika zadań kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy.

W świetle powyższych rozważań, stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 i 2, § 14 ust. 1, § 15 ust. 2, § 16 ust. 1, § 26 ust. 1 pkt 1, § 39 ust. 4, § 40 uchwały Nr XXI/195/12 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie statutu sołectwa *Wapnica*, jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. 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.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Międzyzdrojach;
- 2) a/a.