



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 01 kwietnia 2019 r.

Poz. 1727

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.200.2019.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 26 marca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432, poz. 2500)

stwierdzam nieważność

§ 16 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 uchwały Nr VI/39/2019 Rady Miejskiej w Policach z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie statutu Sołectwa Drogoradz w Gminie Police.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2019 r. Rada Miejska w Policach podjęła uchwałę Nr VI/39/2019 w sprawie statutu Sołectwa Drogoradz w Gminie Police. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 marca 2019 r.

Aktem tym Rada Miejska nadała statut jednostce pomocniczej Gminy Police – Sołectwu Drogoradz.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr VI/39/2019 stanowi przywołany przez Radę Miejską w postawie prawnej tego aktu 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*.

Cytowane unormowanie niewątpliwie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiocie nadania statutu jednostce pomocniczej gminy, co nie budzi wątpliwości organu nadzoru, jednakże stwierdzić należy, że postanowienia §16 ust. 1, 2 i 4 uchwały Nr VI/39/2019 w sposób istotny naruszają przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Stosownie do brzmienia art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu, jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowią one na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera cytowany powyżej przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych - w tym sołectw. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, wskazując, iż akt ten określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Analiza treści art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do stwierdzenia, iż przepis ten, określając materię pozostawioną do uregulowania radzie gminy w statucie jednostki pomocniczej, wyznacza jednocześnie granice upoważnienia określonego w art. 35 ust. 1 ustawy. O ile zatem użycie w nim przez ustawodawcę zwrotu "w szczególności" niewątpliwie przesądza o tym, iż w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu sołectwa, o tyle jednocześnie wskazuje na to, iż statut jednostki pomocniczej gminy musi regulować wszystkie kwestie określone w art. 35 ust. 3 ustawy. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

W Dziale V. Statutu Sołectwa Drogoradz Rada Miejska w Policach określiła zasady i tryb wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, w ramach których w §16 ust. 1, 2 i 3 ustaliła, że:

1. *Jeżeli na Sołtysa zgłoszono nie więcej niż jednego kandydata, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranego uznaje się zgłoszonego kandydata.*

2. *Jeżeli liczba kandydatów zgłoszonych do Rady Sołeckiej jest równa statutowej liczbie członków Rady Sołeckiej, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na członków Rady Sołeckiej uznaje się zgłoszonych kandydatów.*

4. *Jeżeli liczba przyjętych przez komisję skrutacyjną zgłoszonych kandydatów na członków Rady Sołeckiej jest mniejsza od statutowej, wyborów do Rady Sołeckiej nie przeprowadza się.*

Regulacje te, zdaniem organu nadzoru, w sposób rażąco naruszają 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*. W świetle powyższego unormowania, niedopuszczalne jest zatem dokonanie wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w sposób inny niż przez przeprowadzenie wyborów. Ustawodawca w cytowanym przepisie w sposób kompletny uregulował podstawowe zasady prawa wyborczego do organów sołectwa. Stanowi on, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze ma nieograniczona liczba kandydatów. Natomiast szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów organów sołectwa powinny zostać określone, stosownie do brzmienia art. 35 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, w statucie jednostki pomocniczej.

Jednakże, co istotne w przedmiotowej sprawie, na gruncie Konstytucji i ustaw standardem jest obsadzanie organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym również organów jednostek pomocniczych, na podstawie wyborów. Wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli, sprawujących w określonej kadencji władzę w imieniu lokalnej społeczności. Głosowanie jest natomiast kluczowym aktem w procesie wyborczym. Jego istotą jest bowiem wyrażenie (uzewnętrznienie) przez wyborców ich decyzji co do wyboru konkretnych osób na określoną funkcję lub stanowisko. Należy przy tym zaznaczyć, że we współczesnym państwie demokratycznym sprawowanie władzy przez przedstawicieli stanowi zasadę. Prawo wyborcze powinno być zatem tak skonstruowane, aby stwarzać wyborcom (mieszkańcom) jak największe możliwości udziału w wyborach celem wyłonienia przedstawicieli, którzy w ich imieniu będą sprawować władzę. Prawodawca lokalny nie może więc ograniczać, w statucie będącym aktem prawa miejscowego, istoty prawa wyborczego, poprzez wykluczenie możliwości wyrażenia woli przez mieszkańców bezpośrednio w procesie wyborczym, nawet w sytuacji zarejestrowania tylko jednego kandydata, lub też mniejszej niż statutowa ilości kandydatów na członków organów jednostki pomocniczej. Wyłączenie trybu wyborczego (głosowania) dopuszczalne jest wyłącznie wtedy, gdy wynika to wprost z przepisów ustawy²⁾.

Mając na względzie powyższe, uznać należy, że w §16 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 uchwały Nr VI/39/2019 z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie statutu Sołectwa Drogoradz w Gminie Police Rada Miejska w Policach zawarła regulacje w sposób oczywisty sprzeczne z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zatem stwierdzenie nieważności tych przepisów jest konieczne i w pełni uzasadnione.

²⁾ Por. wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 1936/18.

Na 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.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Tomasz Hinc