

*1. Zdzienit
JA
27.07.2012*

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N7.4131.622.2012.AM5



Wrocław, dnia 25 lipca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 6, § 7, § 9 ust. 5 - 9, § 27 ust. 1 we fragmencie „chyba że statut sołectwa stanowi inaczej.”, § 28 we fragmencie „w szczególności” i § 22 we fragmencie „w szczególności” oraz § 28 pkt 5 uchwały Rady Gminy Męcinka Nr XVII/113/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Pomocne.

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

stwierdzam nieważność

§ 6, § 7, § 9 ust. 5 - 9, § 27 ust. 1 we fragmencie „chyba że statut sołectwa stanowi inaczej.”, § 22 we fragmencie „w szczególności” i § 28 we fragmencie „w szczególności” oraz § 28 pkt 5 uchwały Rady Gminy Męcinka Nr XVII/113/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Pomocne.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2012 r. Rada Gminy Męcinka podjęła między innymi uchwałę Nr XVII/113/2012 w sprawie nadania statutu sołectwu Pomocne.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie:

1. § 6 i § 7 - z istotnym naruszeniem art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i § 2 pkt 2 oraz art. 11 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112), art. 35 ust. 3 pkt 5 i art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
2. § 9 ust. 5 – ust. 9 - z istotnym naruszeniem art. 18 i art. 22 ustawy Kodeks wyborczy, 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP,
3. § 27 ust. 1 we fragmencie „chyba że statut sołectwa stanowi inaczej.” z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 i art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,
4. § 22 we fragmencie „w szczególności” oraz § 28 we fragmencie „w szczególności” - z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP,
5. § 28 pkt 5 - z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ustawą, który stanowi, że 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). Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienie do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również

w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Podkreślenia wymaga ponadto, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

W świetle powyższego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, w konkretnym przypadku sołectwa, określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają Radzie szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectw. Jednakże kompetencja ta nie może być wykonywana w oderwaniu innych przepisów prawa powszechnie obowiązujących.

1.

W § 6 uchwały dotyczącej wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej, zostały określone przez Radę Gminy kryteria dla czynnego prawa wyborczego oraz braku prawa wybierania. W myśl tego przepisu uchwały:

„1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) sołtysa i członków rady sołeckiej ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale mieszka na terenie sołectwa. 2. Przy ustaleniu stałego zamieszkiwania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. 3. Nie mają prawa wybierania osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.”.

Ponadto w § 7 uchwały Rada postanowiła, że: „Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługuje osobie mającej czynne prawo wyborcze.”.

Należy wskazać, że prawo wyborcze dla wyboru organów sołectwa zostało uregulowane mocą 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. Skoro ustawa określa, że w głosowaniu mogą brać udział osoby uprawnione do głosowania, to czynne lub bierne prawo wyborcze należy wywodzić z polskiego prawa wyborczego regulowanego ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (wyrok z dnia 7 maja 2012 r., sygn. III SA/Lu 89/12): „Z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że sołtysa wybierają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje pojęcia: "uprawniony do głosowania". W ocenie sądu interpretacja tego pojęcia wymaga odwołania się do podstawowego aktu prawnego regulującego prawa wyborcze na szczeblu samorządowym, tj. do Kodeksu wyborczego.”.

Zgodnie zatem z art. 10 Kodeksu wyborczego: „§ 1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma: 1) w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej - obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat; 2) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej - obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 3) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: a) rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy, b) rady powiatu i sejmiku województwa - obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa; 4) w wyborach wójta w danej gminie - osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy. § 2. Nie ma prawa wybierania osoba: 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.”.

Odnosnie natomiast biernego prawa wyborczego - art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego stanowi, że: „Prawo wybieralności (biernie prawo wyborcze) ma w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - osoba mająca prawo wybierania tych organów.”.

W konkluzji – czynne i biernie prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy (art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 10 § 1 i 2 oraz art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego).

Powyższe oznacza, że skoro ustawodawca uregulował kwestię dotyczącą podmiotów uprawnionych do głosowania (stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania) nad wyborem sołtysa i rady sołeckiej, Rada nie jest władna do ponownego stanowienia w zakresie przepisów prawa i norm prawnych regulujących proces wyborów, a tym bardziej do modyfikacji tych regulacji ustawowych, co Rada Gminy uczyniła w § 6 ust. 1 uchwały poprzez przyznanie prawa wybierania obywatelom polskim z pominięciem obywateli Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi. Z kolei w § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały Rada ustanowiła, że nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, tymczasem art. 10 § 2 pkt 2 przypisuje brak prawa wybierania osobom, które zostały pozbawione praw wyborczych orzeczeniem prawomocnym.

Rada gminy uchwalając zasady wyborów organów jednostki pomocniczej, a więc również i regulując zagadnienia praw wyborczych musi mieścić się w granicach, jakie tym prawom wyznaczają powszechne przepisy prawa. Członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy) i gmina nie może ograniczać kręgu osób uprawnionych do uczestnictwa w wyborach organów stanowiących jednostki pomocniczej poprzez przyznanie czynnego prawa wyborczego obywatelom polski z pominięciem obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Wszelkie ograniczenia praw wyborczych wprowadzane aktami niższej rangi muszą mieścić się w granicach wyznaczanych przez akty prawne wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa.

Jak wynika z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz. U. z 1194, nr 124, poz. 607, ze zm.): samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. Jak słusznie zatem zauważono w przytoczonym wyżej wyroku WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r.: udział członka społeczności lokalnej w wyborach organów kierujących i zarządzających częścią spraw publicznych tej społeczności, zarówno w postaci czynnej (prawo wybierania), jak i biernej (prawo wybieralności), należy uznać za jeden z fundamentów demokracji lokalnej.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zamieszczając w przedmiotowym statucie regulację § 6 Rada naruszyła w sposób istotny nie tylko regulację art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i § 2 pkt 2 oraz art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego poprzez powtórzenie i modyfikację powyższych przepisów w statucie sołectwa, ale również naruszyła art. 35 ust. 3 pkt 5 i art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru, w uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców sołectwa.

Biorąc z kolei pod uwagę § 7 uchwały regulujący biernie prawo wyborcze (prawo do kandydowania) w kontekście postanowień § 6 uchwały, w którym uregulowano czynne prawo wyborcze (prawo zapewniające możliwość udziału z głosowaniem na kandydatów w wyborach), zabieg ten jest niezgodny z Kodeksem wyborczym w kontekście określonych przez ustawodawcę uprawnień do głosowania.

Ponadto w opinii organu nadzoru, zapisy § 6 oraz § 7 uchwały naruszają w sposób istotny art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

2.

W ramach zasad i tryb wyborów organów sołectwa, w § 9 uchwały uregulowano między innymi, że dla wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej Wójt Gminy zwołuje zebranie wiejskie, w tym celu określa miejsce, dzień i godzinę zebrania oraz wyznacza przewodniczącego zebrania (ust. 1), a krąg osób uprawnionych do

głosowania w wyborach sołtysa i członków rady sołeckiej ustala się na podstawie spisu wyborców (ust. 3). Następnie, w § 9 ust. 4 uchwały określono, że spis sporządza się w urzędzie, najpóźniej w 7 dniu przed dniem wyboru, na podstawie spisu wyborców uprawnionych do głosowania w wyborach do rady, sporządzonego na zasadach określonych w przepisach szczególnych. Kolejno, w § 9 ust. 5 – ust. 9 uchwały Rada wypowiedziała się w kwestii samego spisu wyborców – jego konstrukcji, trybu udostępniania spisu do wglądu oraz możliwości składania reklamacji na nieprawidłowości w spisie wyborców.

W związku z tym, że podstawową regulacją prawną w dziedzinie wyborów samorządowych jest obecnie wspomniany wyżej Kodeks wyborczy, zdaniem organu nadzoru zapisy § 9 ust. 5 – ust. 9 uchwały naruszają prawo w sposób istotny. Udzielone Radzie Gminy upoważnienie ma charakter otwartego katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, jednakże przyznana norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Samodzielność organu stanowiącego gminy jest zatem ograniczona koniecznością respektowania granic wyznaczanych przez akty wyższej rangi. Określenie trybu wyborów to uregulowanie kwestii "technicznych" związanych z wyborami – m.in. w jakim trybie i w jakiej formie powinny być zgłaszane kandydatury, jaki powinien być tryb głosowania na kandydatów, etc. (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r., sygn. III SA/Lu 89/12).

W omawianym przypadku zatem o rejestrze wyborców służącym do sporządzania spisu wyborców dla wyborów stanowi sam ustawodawca w Rozdziale 4 zatytułowanym: „Rejestr wyborców” ustawy Kodeks wyborczy. Stosownie do art. 18 Kodeksu wyborczego: „ § 1. Stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. § 2. Rejestr wyborców stanowi zbiór danych osobowych z ewidencji ludności, o których mowa w § 7. W zbiorze tym uwzględnia się również dane wyborców, o których mowa w § 9 i art. 19 § 2 i 3. § 3. Można być ujętym tylko w jednym rejestrze wyborców. § 4. Rejestr wyborców służy do sporządzania spisów wyborców uprawnionych do udziału w wyborach, a także do sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum. § 5. Rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania oraz prawo wybieralności. § 6. Rejestr wyborców dzieli się na część A i część B. § 7. Część A rejestru wyborców obejmuje obywateli polskich. W tej części rejestru wyborców wymienia się nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL i adres zamieszkania wyborcy. § 8. Wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu. § 9. Część B rejestru wyborców obejmuje obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, stale zamieszkałych na obszarze gminy i uprawnionych do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej. W tej części rejestru wyborców wymienia się nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz adres zamieszkania wyborcy. § 10. Wyborcę, o którym mowa w § 9, wpisanego do rejestru wyborców, na jego pisemny wniosek, skreśla się z rejestru wyborców. § 11. Rejestr wyborców prowadzi gmina jako zadanie zlecone. § 12. Rejestr wyborców jest udostępniany, na pisemny wniosek, do wglądu w urzędzie gminy. § 13. Urząd gminy przekazuje właściwym organom wyborczym okresowe informacje o liczbie wyborców objętych rejestrze wyborców.”.

Z kolei art. 22. Kodeksu wyborczego normując kwestię wnoszenia reklamacji w przypadku nieprawidłowości w rejestrze wyborców stanowi, że: § 1. Każdy może wnieść do wójta reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, w szczególności w sprawie: 1) pominięcia wyborcy w rejestrze wyborców; 2) wpisania do rejestru wyborców osoby, która nie ma prawa wybierania; 3) niewłaściwych danych o osobach wpisanych do rejestru wyborców; 4) ujęcia w rejestrze wyborców osoby, która nie zamieszkuje stale na obszarze gminy. § 2. Reklamację wnosi się pisemnie lub ustnie do protokołu. § 3. Wójt obowiązany jest rozpatrzyć reklamację, w terminie 3 dni od dnia jej wniesienia, i wydać decyzję w sprawie. § 4. Decyzję, wraz z uzasadnieniem, doręcza się niezwłocznie wnoszącemu reklamację, a gdy dotyczy ona innych osób - również tym osobom. § 5. Na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodującą skreślenie z rejestru wyborców wnoszący reklamację bądź osoba skreślona z rejestru wyborców może wnieść, w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, skargę za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Przepisy art. 20 § 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

Zdaniem zatem organu nadzoru, Rada Gminy jako organ stanowiący przekroczyła upoważnienie ustawowe i w sposób niedozwolony powtórzyła i zmodyfikowała normy ustawowe. O elementach spisu wyborców określonym przez Radę w § 9 ust. 5 uchwały stanowi bowiem art. 18 § 6 - § 9 ustawy Kodeks wyborczy. Z kolei zamieszczenie przez Radę w § 9 ust. 6 uchwały informacji, że spis jest udostępniony do wglądu w urzędzie jest sprzeczny z art. 18 § 12 ustawy Kodeks wyborczy, bowiem jak stanowi ustawa - Rejestr wyborców jest udostępniany, na pisemny wniosek, do wglądu w urzędzie gminy. W § 9 ust. 8 i ust. 9 uchwały

Rada uregulowała tryb wnoszenia reklamacji w spisie wyborców czym zmodyfikowała postanowienia art. 22 ustawy Kodeks wyborczy.

Ponadto w ocenie organu nadzoru zapisy § 9 ust. 5 – ust. 9 uchwały nie mieszczą się w zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jak już wskazywano wyżej - Rada Gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Skoro sam ustawodawca unormował w Rozdziale 4 ustawy Kodeks wyborczy rejestr wyborców i nie upoważnił rady gminy do stanowienia w tym zakresie, to Rada Gminy nie była uprawniona do stanowienia w powyższych sprawach.

W myśl art. 7 Konstytucji każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Męcinka, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

3.

W § 27 ust. 1 uchwały postanowiono, że: „Uchwały zebrania wiejskiego zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, chyba że statut sołectwa stanowi inaczej.”.

Należy wyjaśnić, że zebranie wiejskie niewątpliwie stanowi swoisty organ uchwałodawczy sołectwa. Formuła ta jednak różni się od wyrażenia użytego w art. 15 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do rady gminy, którą określono jako organ "stanowiący i kontrolny". Zebranie wiejskie, w porównaniu z radą gminy, ma ograniczone kompetencje, zebranie bowiem podejmuje uchwały ("stanowi"), nie ma natomiast uprawnień kontrolnych. Teza ta jest spójna z przepisem art. 18 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność jednostek pomocniczych gminy kontroluje rada gminy. Przyznanie zebraniu wiejskiemu kompetencji stanowiących uznano za wprowadzenie przez ustawodawcę polskiego instytucji demokracji bezpośredniej (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak: Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym, s. 38). Tym samym ustawodawca dopuścił możliwość swobodnego wypowiedzenia się i podjęcia określonego rozstrzygnięcia przez mieszkańców sołectwa w sprawach dotyczących ich najbliższej, lokalnej wspólnoty (sołectwa).

Ustawodawca stanowiąc poszczególne regulacje dotyczące funkcjonowania sołectwa wskazuje wprost, jakie uchwały zebrania wiejskiego podejmowane są w głosowaniu tajnym. Zastrzeżenie ustawodawcy w tym zakresie dotyczy wyłącznie wyboru sołtysa i rady sołeckiej, o czym stanowi art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru jest to niewątpliwie przepis szczególny, który stanowi wyjątek od zasady jawności głosowania zebrania wiejskiego.

Powyższe oznacza, że Rada stanowiąc statut sołectwa nie jest władna do zawierania w jego treści zapisu upoważniającego do określania w treści statutu wyjątków od zasady jawności głosowania. Jest to wyłączna kompetencja ustawodawcy.

Zdaniem organu nadzoru sposób głosowania na zebraniu wiejskim nie jest czysto technicznym sposobem podejmowania uchwał, lecz ma doniosłe znaczenie dla zapewnienia jawności podejmowania rozstrzygnięć przez ten organ. Zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko, jako jawność obrad zebrania wiejskiego, lecz szeroko jako również jawność głosowań przez to zebranie.

Wprawdzie w przedmiotowym Statucie Rada Gminy nie określiła innych niż przewidziane przez ustawodawcę przypadków głosowania tajnego przez zebranie wiejskie, nie zmienia to jednak faktu, że samo zawarcie w treści § 27 ust. 1 fragmentu "chyba że statut sołectwa stanowi inaczej", a zatem wskazanie w treści statutu, że może on określać wyjątki od zasady jawności głosowania, narusza zawarte w art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie Rady Gminy do ustalenia organizacji organów jednostki pomocniczej. Co więcej, pozostawienie w treści § 27 ust. 1 przedmiotowej uchwały fragmentu "chyba że statut sołectwa stanowi inaczej" wskazuje na dopuszczalność określenia w treści statutu innych jeszcze przypadków, kiedy to zebranie wiejskie może głosować w sposób tajny. Zdaniem organu nadzoru przyznanie tak szerokiej swobody co do sposobu głosowania na zebraniu wiejskim, w bliżej nieokreślonych uregulowaniach statutowych, prowadzi również do naruszenia zasady jawności życia publicznego, wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, określonej w art. 2 Konstytucji RP.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 27 ust. 1 we fragmencie "chyba że statut sołectwa stanowi inaczej" przedmiotowej uchwały.

4.

W § 22 uchwały Rada Gminy określając jakie zadania należą do zakresu działania zebrania wiejskiego użyła zwrotu „w szczególności”. Zwrotu tego użyła również w art. 28 uchwały określając zakres działania sołtysa.

Uprawnienie Rady do definiowania zadań zarówno sołtysa jak i zebrania wiejskiego wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej.

Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do organów sołectwa (tu sołtysa). W opinii organu nadzoru zarówno zadania sołtysa jak i zadania zebrania wiejskiego powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań tych organów stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa i zebrania wiejskiego o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał Radzie Gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, zamieszczenie w treści przedmiotowego zapisu narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji, 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 organów jednostki pomocniczej i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania im innych jeszcze zadań niż przewidziane w statucie.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest orzeczenie o nieważności § 22 we fragmencie „w szczególności” oraz § 28 we fragmencie „w szczególności”.

5.

Przy ustalaniu w § 28 uchwały zakresu działań sołtysa, Rada wśród przydzielonych sołtysowi zadań powierzyła w pkt 5 powyższego paragrafu – kierowanie akcją pomocy w sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, w szczególności poprzez wykonywanie zarządzeń wójta.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z kolei w ustępie 2 tej regulacji ustawodawca postanowił, że jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy. Stanowiąc w zakresie zadań własnych gminy mocą art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wskazał, że zadania te obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Zasady działania organów władzy publicznej w razie klęski żywiołowej określa ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Jak stanowi art. 8 tejże ustawy: „W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, 2) starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, 3) wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, 4) minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.” Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej: „1. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. 2. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz

kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.”.

Ponadto należy zauważyć, że ustawa w określonych sytuacjach wprowadza także możliwość ustanowienia przez odpowiednie organy pełnomocników kierujących działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5 oraz art. 11 ust. 4 ustawy). Dalej, w art. 12 ust. 1 ustawy przewiduje się powołanie gminnego zespołu reagowania, którego podstawowe zadania określa art. 12 ust. 2.

Konkludując, Rada Gminy nie posiada kompetencji do wyznaczenia sołtysowi mocą statutu sołectwa zadania polegającego na kierowaniu akcją pomocy w sołectwie w czasie klęski żywiołowej czy też w razie wypadków losowych. Organy do tego uprawnione wyznacza ustawa o stanie klęski żywiołowej regulując kompleksowo ich kompetencje i wyznaczając podmioty za pomocą których organy te wykonują swoje zadania. W szczególności podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z cytowanym art. 9 ust. 12 ustawy o stanie klęski żywiołowej Wójt może wydawać wiążące polecenia organom jednostek pomocniczych, a więc także sołtysom – organom wykonawczym tych jednostek. Jednakże decyzja o powierzeniu sołtysom zadań związanych z działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej należy do wójta, a w żadnym razie nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez Radę Gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego 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.

Wicewojewoda Dolnośląski



Ewa Mańkowska

