



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 11 lutego 2019 r.

KN-I.4131.1.82.2019.10

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE



Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

### orzekam

nieważność § 9 ust. 2 w zakresie wyrazów „lub dopuścili się czynu dyskredytującego ich w opinii publicznej”, § 12 ust. 1 w zakresie wyrazów „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu miejscowym niezastrzeżone ustawami lub uchwałami Rady Gminy dla innych podmiotów, obejmujące w szczególności”, § 17 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 17 pkt 3 w zakresie wyrazów „przewodniczenie Radzie Sołeckiej” załączników nr 1-11 uchwały Nr IV/31/2019 Rady Gminy Baranów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia statutów sołectw gminy Baranów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr IV/31/2019 Rady Gminy Baranów w sprawie przyjęcia statutów sołectw gminy Baranów została podjęta na sesji w dniu 11 stycznia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 stycznia 2019 r.

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

Na sesji w dniu 11 stycznia 2019 r. Rada Gminy Baranów podjęła uchwałę w sprawie nadania statutów sołectw gminy Baranów. Przepisy ww. statutów mają identyczną treść (poza tytułem oraz § 1, § 2 oraz § 3, które regulują nazwę oraz teren sołectwa) i dlatego w dalszej części niniejszego rozstrzygnięcia załączniki nr 1-11 do uchwały będą określane zbiorczo mianem „statutu”.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 35 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Stosownie do 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.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące

na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 9 ust. 2 statutu, odwołanie ze stanowiska sołtysa, członka rady sołeckiej lub całej rady sołeckiej może nastąpić między innymi z powodu: „dopuszczenia się czynu dyskredytującego ich w opinii publicznej”. W ocenie organu nadzoru pojęcie to jest nieprecyzyjne. Podnieść należy, iż zakres znaczeniowy pojęcia w tym wypadku może być kształtowany wyłącznie w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa, ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego (por. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U. 6/92, OTK 1992, cz. I, s. 302-303, wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K. 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99 oraz wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94). Prawodawca powinien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa, występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone oraz określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa. Powołane zapisy nie spełniają zasady precyzji, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych.

W § 12 ust. 1 statutu zapisano: „Do zakresu działania sołectwa należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu miejscowym niezastrzeżone ustawami lub uchwałami Rady Gminy dla innych podmiotów obejmujące” oraz określono zadania sołectwa poprzedzając ich listę

sformulowaniem „w szczególności”, co wskazuje na otwarty charakter katalogu tych zadań. W § 17 statutu wymieniono obowiązki sołtysa również poprzedzając ich listę wyrazami „w szczególności”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ww. przepisy statutu naruszają art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy w sposób istotny. Na mocy tych przepisów rada była zobowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej, czyli do określenia zadań organów jednostki pomocniczej oraz zakresu zadań przekazanych jednostce przez gminę. Użycie zwrotu „w szczególności” stwarza natomiast szerokie pole do interpretacji, pozwalając wykonawcy uchwały na poszerzenie zakresu zadań sołectwa oraz listy kompetencji sołtysa. Należy też wskazać, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, do zakresu działania gminy, a nie sołectwa należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż tak ogólne i generalne określenie zadań sołectw w statucie narusza prawo w sposób istotny.

W § 17 pkt 3 statutu do obowiązków sołtysa zaliczono między innymi „przewodniczenie Radzie Sołeckiej”. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 36 ust. 2 ustawy). Z przywołanych przepisów wynika, że rada sołecka jest obligatoryjnym gremium doradczym dla sołtysa. Sołtys i rada sołecka są odrębnie wybierani w trybie określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższego należy stwierdzić, że uwzględnienie w składzie rady sołeckiej sołtysa jako jej przewodniczącego narusza ustawowo określony w art. 36 ust. 2 ustawy model ustalania składu tego kolegium. Taka sytuacja stoi w sprzeczności z celem funkcjonowania rady sołeckiej, wskazanym w przepisach ustawy, ponieważ sołtys i rada sołecka to dwie odrębne struktury. Podobne stanowisko wyrażono w uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Op 151/16 (por. również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 887/13).

W ocenie organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 35 ust. 1 i 3 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:

Rada Gminy Baranów  
Wójt Gminy Baranów