



Poznań, dnia 23 kwietnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.240.2021.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXV/261/2021 Rady Gminy Gniezno z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw i Osiedla Gminy Gniezno - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2021 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXXV/261/2021 w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw i Osiedla Gminy Gniezno, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 marca 2021 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Gniezno uchwaliła statuty Sołectw: Braciszewo, Dalki, Dębówiec, Ganina, Goślinowo, Jankowo Dolne, Kalina, Krzyszczewo, Lubochnia, Lulkowo, Mączniki, Mnichowo, Modliszewko, Modliszewo, Napoleonowo, Obora, Obórka, Osiniec, Piekary, Pyszczyń, Pyszczynek, Skierszewo, Strzyżewo Kościelne, Strzyżewo Paczkowe, Strzyżewo Smykowe, Szczytniki Duchowne, Welnica, Wierzbiczany, Wola Skorzęcka i Zdziechowa (stanowiące załączniki odpowiednio od nr 1 do nr 30 do uchwały, zwane dalej „statutami sołectw”), jak również statut Osiedla Łabiszynek (stanowiący załącznik nr 31 do uchwały).

W myśl art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Stosownie do zapisów art. 35 ust. 3 u.s.g.: „Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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”. Uchwały w przedmiocie statutów jednostek pomocniczych stanowią akty prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, 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 RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP 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 Naczelnego Sąd Administracyjny z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). 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 ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 14 pkt 1 statutów sołectw rada postanowiła, że: „Do zakresu działania Zebrania Wiejskiego należy: 1) wybór i odwołanie Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej”. Regulacja ta ma wpływ na inne postanowienia statutów sołectw, określających organizację i zadania organów sołectwa oraz zasady i tryb wyboru sołtysa i rady sołeckiej, w których przewidziano, że: „Wójt w formie Zarządzenia zwołuje Zebranie Wiejskie w celu wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej albo odwołania Sołtysa lub członków Rady Sołeckiej. W zarządzeniu ustala miejsce i termin (dzień i godzinę) Zebrania Wiejskiego oraz porządek obrad” (§ 11 ust. 4), „Zebranie wiejskie wybiera Sołtysa i Radę Sołecką w terminie nie późniejszym niż 6 miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów samorządowych przez właściwy organ wyborczy” (§ 21 ust. 4), „Zarządzenie Wójta o zwołaniu zebrania wiejskiego dla wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej podaje się do wiadomości mieszkańców sołectwa w formie obwieszczenia w sposób zwyczajowo przyjęty co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą zebrania” (§ 27 ust. 1), przy czym w § 27 ust. 2 w pkt od 1 do 7 wymieniono elementy, które powinien zawierać „porządek obrad Zebrania Wiejskiego zwołanego dla wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej”. Do elekcyjnego charakteru Zebrania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Wiejskiego nawiązują także niektóre regulacje § 28 statutów sołectw, a mianowicie: „Kandydatów na Sołtysa oraz na członków Rady Sołeckiej spośród stałych mieszkańców sołectwa zgłaszają ustnie podczas Zebrania Wiejskiego osoby uprawnione do głosowania” (ust. 2), „Przewodniczącym Zebrania Wiejskiego, podczas którego dokonuje się wyborów jest radny z danego okręgu, a w razie jego nieobecności osoba wskazana przez Wójta” (ust. 3), „Przewodniczący Zebrania Wiejskiego pyta każdego z kandydatów, czy zgadza się kandydować i po otrzymaniu odpowiedzi twierdzącej oraz spełnieniu wymogów w zakresie prawa wybierania zgodnie z wymogami niniejszego statutu, zgłasza Zebraniu Wiejskiemu wniosek o zamknięcie listy kandydatów na Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej” (ust. 4), „Uprawnieni mieszkańcy głosują na Sołtysa i członków Rady Sołeckiej wyłącznie osobiście podczas Zebrania Wiejskiego” (ust. 6). Ponadto w rozdziale 6. statutów sołectw, regulującym „Zasady i tryb wyboru sołtysa i rady sołeckiej”, przewidziano, że: „Głosowanie przeprowadza komisja skrutacyjna w składzie 3 osób wybranych spośród uprawnionych do głosowania uczestników Zebrania Wiejskiego” (§ 29 ust. 1), „W lokalu Zebrania Wiejskiego wydziela się miejsca zapewniające tajność głosowania” (§ 30 ust. 2), „Przed rozpoczęciem głosowania komisja sprawdza czy urna do głosowania jest pusta oraz ustala liczbę otrzymanych kart do głosowania. Komisja otrzymuje karty do głosowania od pracowników Urzędu uczestniczących w Zebraniu Wiejskim” (§ 30 ust. 3), „Uczestnik Zebrania Wiejskiego otrzymuje od komisji karty do głosowania opatrzone pieczęcią Urzędu Gminy” (§ 31 ust. 1).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje statutów sołectw, przewidujące kompetencję Zebrania Wiejskiego w zakresie wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej, pozostają w istotnej sprzeczności z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g.

W myśl art. 36 ust. 2 u.s.g.: „Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”. Z powołanego przepisu u.s.g. wynika więc, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Nadto wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Wolą ustawodawcy kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej nie posiada natomiast zebranie wiejskie, które, stosownie do zapisów art. 36 ust. 1 u.s.g., jest organem uchwałodawczym w sołectwie. U.s.g. nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1429/16, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 140/19; CBOSA). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. W ocenie organu nadzoru, gdyby ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g. Regulacje statutów sołectw, które dotyczą bezpośrednio lub

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

pośrednio omawianej procedury wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej niezgodnej z u.s.g., naruszają prawo w stopniu istotnym, powodującym ich nieważność.

Wskazać w tym miejscu należy, iż powyższe stanowisko nie dotyczy procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej postanowieniom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1416/20; CBOSA). Zasad wyborcu sołtysa i rady sołeckiej ustawodawca nie odniósł bowiem do odwołania tych organów, a zasady i tryb ich odwołania ma określać rada gminy w statucie sołectwa. Przepis art. 36 u.s.g. nie reguluje więc trybu odwoływania sołtysa i rady sołeckiej, a w szczególności nie nakazuje, aby odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej mogło być dokonywane jedynie w drodze głosowania tajnego, bezpośredniego, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1495/17; CBOSA).

Rada Gminy Gniezno miała zatem upoważnienie, aby wyposażyć Zebranie Wiejskie w kompetencje do odwołania Sołtysa lub członków Rady Sołeckiej, co też uczyniła w § 14 pkt 1 statutów sołectw. Z uwagi jednak na zbiegające się unormowania dotyczące wybierania i odwołania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie, wykazana wcześniej nielegalność przepisów statutów sołectw, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności tych statutów w całości.

Negatywnie w świetle art. 36 ust. 2 u.s.g. należy również ocenić przepis § 26 statutów sołectw, w myśl którego: „Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługuje osobie posiadającej prawo wybierania (czynne prawo wyborcze)”. Z kolei prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, stosownie do zapisów § 25 ust. 1 statutów sołectw, „przysługuje osobom stale zamieszkującym na obszarze Sołectwa, posiadającym prawa wyborcze do Rady Gminy”.

W ocenie organu nadzoru przepis art. 35 u.s.g. upoważniający radę gminy do określenia w drodze statutu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, w tym do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej (ust. 3 pkt 2), nie obejmuje upoważnienia do decydowania przez prawodawcę miejscowego o kręgu osób uprawnionych do kandydowania na sołtysa czy też do rady sołeckiej, a w szczególności do ograniczania tego kręgu i stawiania kandydatom wymogów, których nie przewiduje sam ustawodawca. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g.: „Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, wyrażone w wyroku z dnia 9 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 294/20; CBOSA), że: „(...) regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze przez jego ograniczenie. Regulacja w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.) (...) nie obejmuje materii

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

prawa wyborczego w zakresie ograniczenia biernego prawa wyborczego (por. wyrok NSA z dnia 6 września 2013 r., II OSK 763/13). Zważyć należy, że z normy zawartej w art. 36 ust. 2 u.s.g., wprost wynika, że jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, sołtys i członkowie rady sołectkiej są wybierani spośród nieograniczonej liczby kandydatów, co należy rozumieć w ten sposób, że takim kandydatem może być każdy (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r., II SA/Ke 837/19). Zdaniem Sądu zawarta w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. delegacja nie obejmuje kompetencji do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do kandydowania na sołtysa czy też do rady sołectkiej. Z przyczyn praktycznych powinny być to osoby, którym znana jest problematyka danego sołectwa, a takimi osobami są przede wszystkim jego mieszkańcy, jednakże to do mieszkańców danego sołectwa powinien należeć wybór osób zasiadających w radzie sołectkiej czy też osoby sołtysa i brak jest podstaw do ograniczania im takiego wyboru poprzez wskazanie, że kandydatem może być tylko osoba stale mieszkająca na terenie sołectwa”.

Kwestionowana regulacja § 26 statutów sołectw wprowadza w istocie niedopuszczalne w świetle art. 35 w związku z art. 36 ust. 2 u.s.g. ograniczenie biernego prawa wyborczego kandydatów na Sołtysa i członków Rady Sołectkiej. Wynika z nich bowiem, że Sołtysiem lub członkiem Rady Sołectkiej może być jedynie osoba, która posiada „prawo wybierania (czynne prawo wyborcze)”, a zatem osoba „stale zamieszkująca na obszarze Sołectwa, posiadająca prawa wyborcze do Rady Gminy” (§ 25 ust. 1 statutów sołectw). Uchybienie to stanowi istotne naruszenie omawianych przepisów u.s.g., co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 26 statutów sołectw.

Podobne zastrzeżenia organu nadzoru budzą przepisy § 21 i § 22 Statutu Osiedla Łabiszynek (załącznik nr 31 do uchwały), w których rada również - w sposób niedopuszczalny w świetle art. 36 ust. 2 w związku z art. 37 ust. 4 u.s.g. - ograniczyła bierne prawa wyborcze w wyborach do Zarządu Osiedla i na Przewodniczącego Zarządu.

Jak wynika z art. 37 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w osiedlu jest, co do zasady, „rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21”. Z kolei przepis art. 37 ust. 4 u.s.g. przewiduje, że: „Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio”. Literalna wykładnia art. 37 ust. 1 i 4 u.s.g. nie pozostawia wątpliwości, że w sytuacji, gdy zgodnie ze statutem osiedla organem uchwałodawczym w osiedlu jest ogólne zebranie mieszkańców tej jednostki pomocniczej, zasady i tryb wyborów organów osiedla reguluje odpowiednio stosowany art. 36 ust. 2 u.s.g. (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 943/20; CBOSA).

W niniejszej sprawie Rada Gminy Gniezno skorzystała z upoważnienia zawartego w art. 37 ust. 4 u.s.g. i ustaliła w Statucie Osiedla Łabiszynek, że: „Organami Osiedla Łabiszynek są: Ogólne Zebranie Mieszkańców i Zarząd Osiedla”, przy czym „Ogólne Zebranie Mieszkańców jest organem uchwałodawczym Osiedla, zaś Zarząd organem wykonawczym” (§ 8 ust. 1 i 2 załącznika nr 31 do uchwały). W tym stanie rzeczy odpowiednie zastosowanie znajdzie przepis art. 36 ust. 2 u.s.g., a to oznacza, że przewodniczący zarządu osiedla oraz pozostali członkowie zarządu osiedla wybierani są

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Wbrew zatem woli ustawodawcy rada w Statucie Osiedla Łabiszynek postanowiła, że: „Prawo kandydowania (...) w wyborach do zarządu osiedla oraz na przewodniczącego zarządu osiedla ma każdy stały mieszkaniec osiedla, który posiada prawo głosowania” (§ 21) oraz, że: „Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługuje osobie posiadającej prawo wybierania (czynne prawo wyborcze)” (§ 22 ust. 3), przy czym „Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do zarządu osiedla oraz na przewodniczącego zarządu osiedla ma każdy stały mieszkaniec osiedla, który posiada prawo głosowania” (§ 22 ust. 2).

W § 5 ust. 2 statutów sołectw w punktach od 1 do 10 określono zadania sołectwa. Punkty zostały poprzedzone wprowadzeniem do wyliczenia o treści: „Do zadań sołectwa należy w szczególności:”, co oznacza, że katalog wymienionych dalej zadań jest katalogiem otwartym. W § 6 statutów sołectw przyjęto, że: „Zadania określone w § 5 sołectwo realizuje w szczególności poprzez: (...)”.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje - poprzez użycie w nich zwrotu: „w szczególności” - nie realizują w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 u.s.g. Na mocy tych przepisów rada jest zobowiązana do określenia w statucie jednostki pomocniczej zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Użycie w powołanych przepisach statutów sołectw zwrotu: „w szczególności” stwarza szerokie pole do ich interpretacji, pozwalając wykonawcy uchwały na dowolne poszerzenie zakresu zadań sołectwa i na realizację tychże zadań w sposób inny niż określony w statucie. Tymczasem kompetencje w tym zakresie, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 u.s.g., posiada wyłącznie rada gminy. Zadania sołectwa oraz sposób ich realizacji powinny być uregulowane w statucie sołectwa wyczerpująco, w zamkniętym katalogu zadań i form działania. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby przekazywanie sołectwu i jego organom zadań i kompetencji w trybie pozastatutowym. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. W tym stanie rzeczy stwierdzić należy nieważność § 5 ust. 2 i § 6 statutów sołectw w zakresie użytych w tych przepisach zwrotów: „w szczególności”.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 2 grudnia 2020 r. (sygn. akt IV SA/Po 447/20; CBOSA) wyjaśnił, że w świetle art. 35 ust. 3 pkt 3 i pkt 4 u.s.g. „zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. (...) Wyrażenie «w szczególności» znamionuje bowiem niewyczerpujący charakter zawartego w tym przepisie wyliczenia elementów treściowych statutu, natomiast w ogóle nie odnosi się do sposobu uregulowania (enumeratywnie czy w sposób przykładowy) poszczególnych ww. elementów w statucie. Innymi słowy, użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot «w szczególności» przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

kwestie, niż wskazane w pkt 1-5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii - a zwłaszcza zadań jednostki pomocniczej i jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań - w sposób otwarty. Nie sposób mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni «konkretnych» uprawnień w sytuacji, gdy - tak jak w niniejszej sprawie - nie zostały one wymienione w zaskarżonym statucie w sposób wyczerpujący. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § (...) i § (...) statutu w zakresie użytego w nich wyrażenia «, a w szczególności»”.

Z tych samych względów wskazać należy na wadliwość przepisów określających zadania Osiedla Łabiszynek oraz sposób ich realizacji (załącznik nr 31 do uchwały). Również i w tym przypadku rada, z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g, postanowiła, że: „Do zadań Osiedla należy w szczególności: (...)” (§ 6 ust. 2), przy czym „zadania określone w § 6 Osiedle realizuje w szczególności poprzez: (...)” (§ 7), co powoduje nieważność tych przepisów w zakresie zwrotów: „w szczególności”.

W § 15 statutów sołectw rada unormowała m.in. kwestie przewodniczenia obradom Zebrania Wiejskiego, przyjmując następujące zasady: „Obradom Zebranie przewodniczy Sołtys” (ust. 1), „Pod nieobecność Sołtysa obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy członek Rady Sołeckiej upoważniony przez Sołtysa” (ust. 2), „W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego, a nie udzielił upoważnienia żadnemu z członków Rady Sołeckiej, obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy członek Rady Sołeckiej najstarszy wiekiem” (ust. 3), „W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego i na Zebraniu Wiejskim nie jest obecny żaden z członków Rady Sołeckiej, obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy wybrany przez Zebranie uczestnik, mający prawo udziału w Zebraniu Wiejskim” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 u.s.g., zgodne z którym: „Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka”. Ustawodawca wyraźnie rozróżnił funkcję uchwałodawczą zebrania wiejskiego od funkcji organu wykonawczego sołectwa jakim jest sołtys, oraz wspomagającej go rady sołeckiej. Wadliwości analizowanych postanowień § 15 ust. 1-4 statutów sołectw należy upatrywać w nieuprawnionym, a w skrajnym przypadku wręcz szkodliwym, zatarciu ustrojowej odrębności pomiędzy organami sołectwa: uchwałodawczym (zebranie wiejskie) oraz wykonawczym (sołtys). Organ nadzoru w pełni popiera stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wyrażone przez ten Sąd w wyroku z dnia 14 lutego 2020 r. (sygn. akt IV SA/Po 917/19; CBOSA), a mianowicie: „(...) w pełni należy podzielić spostrzeżenie, w myśl którego: «Przepisy nie zabraniają, by sołtys był przewodniczącym zebrania wiejskiego, co również potwierdza praktyka. Jednak wydaje się, że takie rozwiązanie nie jest najlepsze z uwagi na rozłączny charakter pozycji ustrojowej zebrania wiejskiego i sołtysa» (M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 146, przyp. 58). W ocenie Sądu, mając na względzie zwłaszcza wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa organom zebrania wiejskiego, ale tylko w

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

sytuacji, gdy taką wolę wyrazi (każdorazowo) samo zebranie (mając w szczególności na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu). Innymi słowy, sołtys może być «wybrany [na przewodniczącego] przez zebranie wiejskie uczestnikiem», o którym mowa w § (...) in fine statutów, natomiast nie powinno być w tym zakresie żadnego «automatyzmu»”.

Z uwagi na to, że w kwestionowanym przepisie § 15 ust. 1-4 statutów sołectw wprowadzony został „automatyzm” przewodniczenia Sołtysa Zebraniu Wiejskiemu, ewentualnie członka Rady Sołectkiej (z wyjątkiem dot. zebrań wyborczych - por. § 28 ust. 3), niezależny od woli Zebrania Wiejskiego, należy ocenić takie rozwiązanie jako niedopuszczalne w świetle art. 36 ust. 1 u.s.g.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94; CBOSA). Omawiane reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z § 6 i § 25 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Powyższego warunku nie spełnia przepis § 19 ust. 2 pkt 13 załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym: „Do zadań Sołtysa należy w szczególności: (...) informowanie wybranych w głosowaniu w danym sołectwie wybranych w głosowaniu w danym sołectwie i Wójta o zwołaniu Zebrania Wiejskiego”. W ocenie organu nadzoru sformułowane w ten sposób zadanie Sołtysa jest niejasne, budzi istotne wątpliwości co do jego treści, a tym samym regulacja ta nie spełnia konstytucyjnego warunku określoności przepisów prawa, co powoduje jej nieważność.

Charakter i liczba uchybień prawnych, jakimi obarczone zostały przepisy wszystkich załączników do ocenianej uchwały, jak również przedmiot uchwały, przemawiają za koniecznością orzeczenia nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117