



Poznań, 5 marca 2025 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.66.2025.5

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 20 ust. 1 w zakresie zwrotu: „w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym, spośród nieograniczonej liczby kandydatów”, § 20 ust. 3 zdanie pierwsze oraz § 26 ust. 2 w załącznikach nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 do uchwały nr XIV/128/25 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 3 lutego 2025 r. w sprawie nadania statutów osiedlom Gminy Mosina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 3 lutego 2025 r. Rada Miejska w Mosinie podjęła uchwałę nr XIV/128/25 w sprawie nadania statutów osiedlom Gminy Mosina, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i ust. 3, art. 40 ust. 1 i ust. 2, art. 41 ust. 1 oraz art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 7 lutego 2025 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Miejska w Mosinie ustaliła statuty jednostek pomocniczych Gminy Mosina, tj. osiedli: 1) „Śródmieście”, 2) „Czarnokurz”, 3) „Przy Strzelnicy”, 4) „Za Barwą”, 5) „Nowe Krosno”, 6) „Za Moreną”, 7) „Nad Jeziorem”, stanowiące odpowiednio załączniki nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 do uchwały, dalej: „Statuty osiedli”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok

WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08, CBOSA; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), dalej: „u.s.g.”, 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 u.s.g.). Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. 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.

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17, CBOSA).

Stosownie do § 20 ust. 1 Statutów osiedli: „Zarząd wybierany jest na okres 5 lat w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym, spośród nieograniczonej liczby kandydatów”.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.s.g.: „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”. Jak stanowi art. 36 ust. 2 u.s.g.: „Sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”.

Zestawienie tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż treść § 20 ust. 1 Statutów osiedli stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu rangi ustawowej. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09, CBOSA; wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 1041/15, CBOSA).

Cytowany art. 36 ust. 2 u.s.g. reguluje kwestię wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej oraz odpowiednio wyborów organów osiedla w sposób kompletny, a jego modyfikacja wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g., a zatem jest niedopuszczalna (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 26 sierpnia 2021 r., IV SA/Po 317/21, CBOSA; 10 czerwca 2021 r., IV SA/Po 116/21, CBOSA).

W § 20 ust. 3 w zdaniu pierwszym Statutów osiedli zapisano, że: „Bierne i czynne prawo wyborcze posiada każdy, kto w dniu wyborów ma ukończone 18 lat i jest stałym mieszkańcem Osiedla”.

W ocenie organu nadzoru ww. przepisy zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, a także w sposób nieuprawniony modyfikują również materię uregulowaną ustawowo. Kwestia biernego i czynnego prawa wyborczego została bowiem uregulowana w sposób kompletny w art. 10 i 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.), dalej: „Kodeks wyborczy”.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 30 lipca 2024 r., III OSK 657/23 wskazał, że: „Ustalając krąg osób uprawnionych do głosowania kierować się należy regułami określonymi w art. 11 ust. 1 u.s.g. W tym miejscu należy odwołać się do przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1277) - dalej: "Kodeks wyborczy", w którym został przez ustawodawcę precyzyjnie określony krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy. Mianowicie są to osoby będące obywatelami polskimi oraz obywatelami Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy (art. 10 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego). Zatem aby posiadać czynne prawo wyborcze należy spełnić kryterium wieku (18 lat), kryterium miejsca zamieszkania oraz być obywatelem polskim bądź obywatelem Unii Europejskiej niebędącym obywatelem polskim. Wprowadzenie przez Radę Gminy regulacji § 6 ust. 4 Statutu, w której Rada postanowiła, że prawo wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej ma każda osoba, która w dniu wyborów ma ukończone 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze sołectwa, bez uwzględnienia kwestii obywatelstwa, stanowi istotną modyfikację przepisów ustawowych, w tym art. 36 ust. 2 u.s.g. w zakresie dotyczącym osób uprawnionych do głosowania”.

W § 26 ust. 2 Statutów osiedli Rada Miejska w Mosinie unormowała, że: „W przypadku równej liczby głosów na poszczególnych kandydatów uniemożliwiających wybór składu Zarządu, Osiedlowa Komisja Wyborcza przeprowadza losowanie”.

Mając na uwadze treść art. 36 ust. 2 u.s.g. oraz art. 37 ust. 4 u.s.g. wskazać należy, że rada nie była uprawniona do wprowadzenia losowania w miejsce głosowania tajnego i bezpośredniego do organów jednostek pomocniczych. Przepisy art. 443 § 2 i § 3, art. 444 § 2 i art. 473 § 3, § 7 i § 8 Kodeksu wyborczego przewidują w określonych sytuacjach zastosowanie losowania przy wyborze wójta i radnych. Niemniej jednak przepisy dotyczące losowania nie mają zastosowania do wyborów organów jednostek pomocniczych - ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera w tym zakresie odwołania do - odmiennych niż wybór - zasad prawa wyborczego. Zatem w przypadku uzyskania równej liczby głosów wybory należy powtórzyć albo przeprowadzić kolejną turę głosowania.

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

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

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

O wyborze danej osoby na członka zarządu osiedla nie może bowiem przesądzić losowanie, gdyż takiej instytucji nie przewidział ustawodawca (por. wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2024 r., II SA/Wa 1004/23, CBOSA).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

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
/-/ Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Mosinie
Burmistrz Gminy Mosina