



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 6 kwietnia 2023 r.

PN.4131.140/2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), stwierdzam nieważność załączników Nr 1 – Nr 22 do uchwały Nr XL/329/23 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Jeziorany, w części dotyczącej:

- § 7 ust. 5 w zakresie sformułowania:...” i im przewodniczy” oraz
- § 16 ust. 4 i 6.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Jezioranach, działając na podstawie art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, po przeprowadzonych konsultacjach z mieszkańcami, uchwaliła statuty Sołectw Gminy Jeziorany stanowiące załączniki od Nr 1 do Nr 22, dalej zwane Statutami.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 20 marca 2023 r.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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. Realizując kompetencję prawodawcy, organ zobligowany jest do bezwzględного przestrzegania granic upoważnienia wyznaczonych przez ustawodawcę.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ww. 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.

Ustawa o samorządzie gminnym, pozostawiając radzie gminy z jednej strony dużą swobodę legislacyjną w zakresie unormowań statutowych, na co wskazuje użycie zwrotu "w szczególności"- odnośnie katalogu elementów niezbędnych do uregulowania w statucie, z drugiej strony przedstawia ramowo najistotniejsze elementy, które powinien uwzględnić

każdy statut jednostki pomocniczej gminy. Jednym z takich elementów są, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej.

W § 16 ust. 4 i 6 rozdziału 5 Statutów - Zasady i tryb wyboru organów sołectwa, Rada Miejska w Jezioranach postanowiła odpowiednio, iż: w przypadku zgłoszenia jednego kandydata na Sołtysa, głosowania nie przeprowadza się, a zgłoszonego kandydata uważa się za wybranego; w przypadku zgłoszenia kandydatów na członków Rady Sołeckiej w ilości równej lub mniejszej niż liczba członków rady wybieranych, głosowania nie przeprowadza się, a zgłoszonych kandydatów uznaje się za wybranych.

Wyżej wymienione postanowienia naruszają tryb wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej, określone w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, poprzez nieprzeprowadzenie głosowania w przypadkach wymienionych w kwestionowanych regulacjach.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (z art. 35 ust. 3 pkt 2); 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. 1 i 2).

Wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu ww. art. 36 ust. 2 ustawy przesądza o tym, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania.

W świetle stanowiska judykatury, wynikające z treści art. 35 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, kompetencja rady gminy do określenia w statucie "zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej" oznacza, że gdy chodzi o tryb wyborów organów jednostki pomocniczej organ gminy jest upoważniony do uregulowania kwestii "technicznych" dotyczących wyborów, a związanych m.in. ze sposobem i formą zgłaszania kandydatur, czy sposobem głosowania (m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt: II SA/Ke 833/21). Powołany art. 36 ust. 2 ww. ustawy nie reguluje wszystkich kwestii związanych z trybem i zasadami wyborów organów jednostki pomocniczej gminy, jaką jest sołectwo. Ustanawia natomiast warunki, których uchwalając statut sołectwa, rada gminy nie może naruszyć. W ramach trybu wyborów przepis ten określa, że głosowanie na sołtysa oraz członków rady sołeckiej ma mieć charakter tajny i bezpośredni, zaś co do zasad wyborczych stanowi, że liczba kandydatów do wymienionych w tym przepisie organów sołectwa ma być nieograniczona, a ich wyboru mogą dokonać jedynie stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania.

Z powołanych przepisów jednoznacznie wynika, iż organy jednostki pomocniczej (sołtys i członkowie rady sołeckiej) wybierani są przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, w drodze tajnego głosowania.

W rozdziale 3 Statutów, Rada Miejska wprowadziła postanowienia odnoszące się do sołtysa i rady sołeckiej. W § 7 ust. 5 Statutów postanowiono, iż posiedzenia Rady Sołeckiej zwołuje Sołtys i im przewodniczy.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie sołtysa do przewodniczenia radzie sołeckiej, może być odczytywane, z jednej strony, jako nakładające na sołtysa obowiązek uczestnictwa

w posiedzeniach rady sołeckiej, a z drugiej strony, jako wykluczające podejmowanie przez radę jakichkolwiek działań z własnej inicjatywy.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawa nie przewiduje zatem in genere pełnienia przez sołtysa funkcji przewodniczącego rady sołeckiej. Wadliwość kwestionowanego postanowienia Statutów powoduje zatarcie ustrojowej odrębności pomiędzy organem wykonawczym (sołtysem) i "wspierającą jego działalność" radą sołecką.

W świetle stanowiska doktryny, które podziela organ nadzoru, statut sołectwa może wskazywać na prawo sołtysa do udziału w posiedzeniach rady sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku (zob. B. Jaworska-Dębska (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 4 do art. 36), szczególnie że rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymuje:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Jezioranach
- 2) Burmistrz Jezioran


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski