



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 grudnia 2022 r.

Poz. 4997

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.287.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art.35, art.36, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022r. poz.559 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- § 6 pkt 7 i 8 w zakresie wyrazów: „wybór i” i § 19 ust.1 w zakresie wyrazów: „lub utraty prawa wybieralności” załącznika nr 2 do uchwały Nr LI/483/2022 Rady Gminy Bukowsko z dnia 28 października 2022r. w sprawie utworzenia sołectwa Płonna i uchwalenia statutu sołectwa Płonna.

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2022r. Rada Gminy Bukowsko podjęła uchwałę Nr LI/483/2022 w sprawie utworzenia sołectwa Płonna i uchwalenia statutu sołectwa Płonna.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art.35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, iż organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. 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.

W § 6 pkt 7 i 8 załącznika nr 2 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że do kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie Rady Sołeckiej, a także wybór i odwołanie Sołtysa.

Taki zapis uchwały nadający Zebraniu Wiejskiemu kompetencję do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej w sposób istotny narusza art.36 ust.1 u.s.g., który przewiduje dla tego organu kompetencje wyłącznie uchwałodawcze. Przepis art. 36 ust. 2 stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańcy sołectwa uprawnionych do

głosowania. Wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 36 ust. 2 ustawy przesądza o tym, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańcy sołectwa i uprawnionym do głosowania; przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Ponadto, ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera w omawianej materii zapisu pozwalającego na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą.

Regulacja art. 36 ust. 2 jest bezwzględnie obowiązująca i nie podlega modyfikacjom w drodze statutu jednostki pomocniczej (por. też II SA/Op 600/06; II SA/OP 225/09; II SA/Ke 122/20; II SA/Go 466/19).

W tym miejscu rozważenia wymaga kwestia rozróżnienia między zebraniem wiejskim jako organem, a zebraniem mieszkańców sołectwa. W praktyce skład obu gremiów – zebrania mieszkańców, jako ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej oraz zebrania wiejskiego – jako organu uchwałodawczego pokrywa się. Z tego jednak względu nie można uznać, że nie doszło do naruszenia prawa. Nawet bowiem, jeśli w rzeczywistości wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej miałyby dokonywać ten sam krąg osób, który stanowi zebranie wiejskie, to w warstwie prawnej nie jest dopuszczalne pozostawienie zapisów Statutu w uchwalonej postaci, albowiem zebranie wiejskie nie może mieć przyznanych kompetencji wykraczających poza ustawowe upoważnienie z art. 36 ust. 1 ustawy.

Odmienne należy jednak spojrzeć na zagadnienie, czy Rada była uprawniona do ustalenia w przepisie kompetencji dla zebrania wiejskiego do odwołania Sołtysa i członków Rady sołeckiej. W tej mierze Naczelny Sąd Administracyjny II OSK 1528/17 zajął stanowisko, podnosząc, iż skoro żadne przepisy nie regulują zasad i trybu odwołania sołtysa, to nie stanowi naruszenia prawa treść statutów sołectw, zgodnie z którymi odwołanie sołtysów następuje w drodze głosowania jawnego. Rada Gminy miała możliwość wyboru, czy odwoływanie sołtysów może nastąpić w drodze uchwał zebrań wiejskich i czy takie głosowania będą tajne lub jawne. Okoliczność, że ustawodawca sprecyzował tryb wyboru sołtysa (i członków rady sołeckiej) w drodze głosowania tajnego oznacza tylko tyle, że w statucie jednostki pomocniczej nie można odmiennie określić sposobu głosowania nad wyborem do wyżej wymienionych organów sołectwa. Nie można zaś domniemywać, że skoro ustawodawca uregulował sposób wyboru sołtysa, to należy uznać, że w identyczny sposób następuje również odwołanie sołtysa. Domniemanie nie jest i nie może być kryterium nadzoru nad działalnością organów samorządu. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji

odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok w sprawie II SA/Ke 1104/19).

W § 19 ust. 1 Rada Gminy określiła, że mandat Sołtysa i członka Rady Sołeckiej wygasa w przypadku utraty prawa wybieralności.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do stosowania w drodze analogii przepisów Kodeksu wyborczego, które dotyczą wyborów do Sejmu i do Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wyborów wójta w danej gminie. Organy jednostek pomocniczych gminy nie są organami jednostki samorządu terytorialnego (na szczeblu gminnym takimi są tylko rada gminy oraz wójt). Ponadto podkreślić należy, że w przypadku określenia zarówno czynnego jak i biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej w istocie będzie miał zastosowanie - jako *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu wyborczego - art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi „Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”. Nie można zatem - poprzez analogię - stosować wprost do mieszkańców sołectwa art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego, a do kandydatów na sołtysów i członków rady sołeckiej Kodeksu wyborczego. Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r. (sygn. III SA/Lu 89/12), w którym sąd stwierdził, że „do określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa nie znajdują zastosowania postanowienia art. 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy; Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), które dotyczą organów gminy, a nie jej jednostki pomocniczej. W tym zakresie charakter *lex specialis* ma art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wprowadzający zasadę, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających - jak wskazuje wykładnia funkcjonalna - czynne prawo wyborcze.

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności załącznika nr 2 uchwały Nr LI/483/2022 Rady Gminy Bukowsko, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Mariusz Jabłoński

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru