



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 1 czerwca 2023 r.

Poz. 3150

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.222.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 maja 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), stwierdzam nieważność załączników Nr 1 - Nr 16 do uchwały Nr LX/323/2023 Rady Gminy Kolno z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectwom Gminy Kolno, w części dotyczącej:

- § 9 ust. 1,
- § 25 ust. 1,
- § 28 ust. 4 i ust. 6 oraz
- § 30 pkt 3.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Kolno, działając na podstawie art. 35 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, po przeprowadzonych konsultacjach z mieszkańcami, uchwaliła statuty Sołectw Gminy Kolno stanowiące załączniki od Nr 1 do Nr 16, dalej zwane statutami.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 2 maja 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 bezwzględnego 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 uwzględniać 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 § 28 ust. 4 i 6 rozdziału 6 statutów - Zasady i tryb wyboru organów sołectwa - Rada Gminy Kolno postanowiła odpowiednio, że: 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, określony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, poprzez nieprzeprowadzanie 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 sołeczka. 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 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, wynikająca z 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 8 grudnia 2021 r., sygn. akt: II SA/Ke 833/21). Powołany art. 36 ust. 2 ustawy, nie reguluje wszystkich kwestii związanych z trybem i zasadami wyborów organów jednostki pomocniczej gminy. 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 wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej mogą dokonać jedynie stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania.

Z powołanych przepisów jednoznacznie wynika, że sołtys i członkowie rady sołeckiej wybierani są przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania w drodze tajnego głosowania.

Wyłączenie trybu wyborczego (głosowania) dopuszczalne jest natomiast wyłącznie wtedy, gdy wynika to wprost z przepisów ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Gdańsku z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt: III SA/Gd 97/18).

W § 9 ust. 1 oraz § 25 ust. 1 statutów Rada Gminy postanowiła odpowiednio, że „Stali mieszkańcy Sołectwa wybierają ze swego grona Sołtysa i Radę Sołeczka” oraz, iż „Wybory przeprowadza się z nieograniczonej liczby kandydatów - stałych mieszkańców sołectwa”.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Kwestionowane wyżej przepisy § 9 ust. 1 oraz § 25 ust. 1 statutów stanowią modyfikację art. 36 ust. 2 ustawy, co jest niedopuszczalne. W świetle poglądów doktryny oraz utrwalonego stanowiska judykatury modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r. sygn. akt II SA/Ol 974/08, wyrok z dnia 24 marca 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim sygn. akt: II SA/Go 127/10).

W § 30 pkt 3 statutów Rada Gminy postanowiła, że przed upływem kadencji mandat sołtysa lub członka rady sołeckiej wygasa w skutek utraty statusu osoby wybieralnej.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od

racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada, ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji uznać należy, że kwestionowane postanowienie - § 30 pkt 3 - zawierające pojęcie „statusu osoby wybieralnej”, jest pojęciem niezdefiniowanym w obowiązujących przepisach, co powoduje zbyt duży luz interpretacyjny, który jest niedopuszczalny w przypadku konsekwencji wynikających z powyższego przepisu, w postaci wygaśnięcia mandatu sołtysa lub członka rady sołeckiej.

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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki