



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 20 czerwca 2023 r.

Poz. 3390

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.233.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 czerwca 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 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XLVIII/351/23 Rady Miejskiej w Bisztyнку z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Pleśnik, w części dotyczącej:

- § 7 pkt 1,
- § 8 w zakresie sformułowania: ...”posiadającymi czynne prawo wyborcze do rady gminy”,
- § 10 ust. 1 pkt 4 i pkt 8,
- § 13 i § 19 ust. 3 w zakresie sformułowania: ...”wiejskie” oraz § 15 ust. 1 i ust. 3 w zakresie sformułowania: ...”wiejskiego”,
- § 17 ust. 4 oraz
- § 19 ust. 1 w zakresie sformułowania: ...”przez zebranie to” i ust. 5.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Bisztyńku, działając na podstawie art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 17 statutu Gminy i Miasta Bisztynek, po przeprowadzonych konsultacjach z mieszkańcami Sołectwa Pleśnik, uchwaliła Statut Sołectwa Pleśnik stanowiący załącznik Nr 1, dalej zwany statutem.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 19 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.

W § 7 pkt 1 statutu rada wskazała, iż do zadań zebrania wiejskiego należy wybieranie i odwoływanie sołtysa oraz członków rady sołeckiej.

Takim postanowieniem uchwały, Rada Miejska w Bisztynku przyznała zebraniu wiejskiemu uprawnienie do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Regulacja statutu w tym zakresie narusza przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z przepisu tego wynika, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania, nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Powołany art. 36 ust. 2 ustawy reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Przyznanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter zebrania wiejskiego nie przyznał mu prawa wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Powyższe znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 września 2009 r. sygn. akt II SA/Op 225/09, podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 marca 2023 r. sygn. akt VIII SA/Wa 970/22 oraz NSA w wyroku z dnia 17 stycznia 2023 r. sygn. akt III OSK 6653/21.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1429/16, odwołanie sołtysa i rady sołeckiej winno odbywać się w takim samym trybie jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Wprowadzenie zatem regulacji § 19 ust. 5 statutu, w której Rada Miejska w Bisztynku postanowiła, że w przypadku zrzeczenia się, o którym mowa w ust. 2 pkt 3 zebranie wiejskie przyjmuje je w głosowaniu jawnym, pozostaje w sprzeczności z powołanym wyżej art. 36 ust. 2 ustawy, poprzez nadanie zebraniu wiejskiemu kompetencji do odwołania sołtysa i/lub członków rady sołeckiej.

Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień § 13, § 15 ust. 1 i ust. 3, § 19 ust. 1 i ust. 3, statutu, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W § 10 ust. 1 pkt 4 statutu ustalono, iż do zadań sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz.

Sołectwo, jako jednostka pomocnicza gminy, nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek. Sołectwa są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, dlatego brak jest możliwości prawnych powierzenia przez radę gminy reprezentacji na zewnątrz sołectwa - sołtysowi.

Za sprzeczne z prawem należy zatem uznać wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa na zewnątrz. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt: III SA/Wr 857/09.

W § 10 ust. 1 statutu określone zostały zadania sołtysa. W pkt 8 powołanego przepisu postanowiono, że do zadań sołtysa należy wykonywanie innych zadań powierzonych mu przepisami prawa.

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 oczekiwania 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 pozwalająca na wyegzekwowanie. Zasada, ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Określenie zatem w sposób tak ogólny zadań sołtysa, poprzez odwołanie się do bliżej nieokreślonych przepisów, stanowi naruszenie ww. zasady przyzwoitej legislacji. Ponadto należy wskazać, iż przepisy wyższego rzędu regulują zadania sołtysa, to kwestionowany przepis statutu ma jedynie charakter informacyjny i nie powinien zatem znaleźć odzwierciedlenia w jego postanowieniach.

W § 8 statutu postanowiono, że do udziału w zebraniu wiejskim uprawnieni są wszyscy, którzy w dniu jego przeprowadzenia są stałymi mieszkańcami sołectwa posiadającymi czynne prawo wyborcze do rady gminy.

Zakwestionować należy ww. powołany przepis statutu, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, odnoszący się do prawa do udziału w zebraniu wiejskim jedynie do stałych mieszkańców sołectwa posiadających czynne prawo wyborcze do rady gminy.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja statutu w sposób nieuprawniony doprowadziła do wyeliminowania z udziału w zebraniu wiejskim - mieszkańców, którzy nie mają czynnego prawa wyborczego do rady gminy, a którzy powinni mieć zapewniony udział w decydowaniu o sprawach sołectwa. Zebranie wiejskie to zgromadzenie ogółu mieszkańców danej jednostki pomocniczej, zamieszkujących stale na jej terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. Uzależnienie uprawnienia mieszkańców do uczestniczenia w organie uchwałodawczym jednostki pomocniczej, na terenie której stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców jednostki pomocniczej może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy wskazać, że ograniczenie takie dotyczy wyłącznie udziału w wyborach organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz rady sołectwej. Nie można zatem na tej podstawie ograniczać uprawnienia stałych mieszkańców do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Wobec powyższego, zawężenie przez Radę Miejską kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim tylko do tych mieszkańców, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do rady gminy, w sposób istotny narusza zasadę równości i zasadę zakazu dyskryminacji wynikające z art. 32 Konstytucji RP. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania praw wyborczych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19).

Powyższe uwagi należy również odnieść do regulacji zawartej w ust. 4 § 17 statutu, w której Rada Miejska w Bisztyнку ograniczyła prawo zgłaszania kandydatów na sołtysa i członków rady sołectwej tylko do mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Mając powyższe na uwadze, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki