



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 10 sierpnia 2023 r.

Poz. 4239

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.360.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 sierpnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) stwierdzam nieważność załącznika Nr 3 do uchwały Nr LI/382/2023 Rady Gminy Wydminy z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie podziału Sołectwa Orłowo na Sołectwo Łękuk Mały i Sołectwo Orłowo oraz nadania statutu Sołectwa Łękuk Mały, w części dotyczącej § 10 ust. 2 w zakresie sformułowania „stałe zamieszkujący na obszarze Sołectwa, uprawnionych do głosowania. Do ustalenia miejsca zamieszkania stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego”, § 15 pkt 1, § 19 ust. 1 w zakresie sformułowania „2-”, § 20, § 37 ust. 1, § 40 ust. 3 pkt 5.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Wydminy na podstawie art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, podzieliła Sołectwo Orłowo na Sołectwo Łękuk Mały i Sołectwo Orłowo oraz nadała statut sołectwu Łękuk Mały, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały (dalej statut). Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia 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. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2). Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o *samorządzie gminnym*, 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 ocenie organu nadzoru uchwała, w części wskazanej w sentencji, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności w tym zakresie.

W § 10 ust. 2 statutu Rada Gminy Wydminy, postanowiła, że „Prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim z prawem głosu, mają wszyscy mieszkańcy stałe zamieszkujący na obszarze Sołectwa, uprawnionych do głosowania. Do ustalenia miejsca zamieszkania stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego”.

Postanowieniem tym rada gminy przekroczyła kompetencje zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o *samorządzie gminnym*. Ograniczenie wynikające z art. 36 ust. 2 ww. ustawy (stali

mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania) dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można ograniczać zatem uprawnień mieszkańców sołectwa do mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Gminy Wydmyny. Zawężenie przez radę gminy kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania ze względu na posiadanie praw wyborczych, narusza także art. 32 Konstytucji RP.

W § 15 pkt 1 statutu Rada Gminy Wydmyny postanowiła, że do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy: wybór i odwołanie sołtysa, rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków.

Powyższa regulacja 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. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego, w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Przyznanie w przepisie rangi statutowej, zebraniu wiejskiemu takiego uprawnienia, 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 organu, jakim jest zebranie wiejskie, nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r. sygn. akt II SA/Op 225/09).

W § 19 ust. 1 statutu Rada Gminy Wydmyny postanowiła, że Rada Sołecka składa się z 2-7 członków.

Należy wskazać, iż ustawa o *samorządzie gminnym* nie zalicza rady sołeckiej do kategorii organów sołectwa, jednakże jest ona traktowana jako organ wspomagający i opiniodawczo - doradczy. Co więcej, w art. 36 ust. 2 ww. ustawy ustawodawca, poprzez określenie szczególnego sposobu wyboru członków rady sołeckiej, przesądza o szczególnym charakterze tego podmiotu. Tym samym, uchwalając statut sołectwa i stanowiąc w zakresie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, rada gminy zobowiązana jest do określenia zasad i trybu wyborów, również w odniesieniu do rady sołeckiej. Wobec tego, zdaniem organu nadzoru, nie można uznać za prawidłowe określenie zasad i trybu wyboru ustawowo określonego organu wspomagającego działalność sołtysa, jakim jest rada sołecka, poprzez przekazanie zebraniu wiejskiemu kompetencji do uregulowania składu liczbowego tego organu. Określenie przez Radę Gminy Wydmyny w § 19 ust. 1 statutu, składu rady sołeckiej od 2 do 7 osób, nie wypełnia delegacji z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o *samorządzie gminnym*. Ustalenie, bowiem składu liczbowego rady sołeckiej - ostatecznej liczby osób, wchodzących w jej skład, powinno mieć miejsce bezpośrednio w statucie sołectwa.

Natomiast w § 20 statutu Rada Gminy Wydmyny uregulowała, iż do zadań rady sołeckiej należy: wspomaganie działalności Sołtysa poprzez wydawanie opinii, zbieranie wniosków i innych wystąpień mieszkańców w sprawach Sołectwa, występowanie wobec Zebrania Wiejskiego z inicjatywami dotyczącymi udziału mieszkańców Sołectwa w rozwiązywaniu jego problemów i realizacji zadań Gminy.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje w sposób istotny naruszają prawo. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ww. ustawy, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 29 marca 2010 r. (sygn. akt II SA/Bd 121/10): „Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze wyrażano wielokrotnie pogląd, że skoro zarówno funkcje uchwałodawcze, jak i wykonawcze ustawodawca powierza innym organom (zebrania wiejskie, sołtys) oraz stwierdza, że rada „wspomaga” sołtysa, to należy przyjąć, że rada nie ma samoistnych kompetencji. Jest organem wyłącznie doradczym i opiniodawczym sołtysa”. Z tego też względu należy uznać, że regulacje zawarte w wyżej wskazanym §20 statutu, są nieprawidłowe i pozostają w oczywistej sprzeczności z ustawą. Rada sołecka ma jedynie charakter opiniodawczy i doradczy, nie ma zatem żadnej podstawy do tego, aby organ stanowiący gminy wyposażał ją w dodatkowe kompetencje.

Dodatkowo w § 37 ust. 1 statutu, Rada Gminy Wydmyny postanowiła, że sołtys i członkowie rady sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed zebraniem wiejskim i mogą być przez nie odwołani przed upływem kadencji w przypadkach: niewykonywania swoich obowiązków lub naruszenia postanowień Statutu, lub uchwał zebrania wiejskiego.

Przyznanie w przepisie rangi statutowej, zebraniu wiejskiemu uprawnienia do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej, pozostaje w sprzeczności 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 organu, jakim jest zebranie wiejskie, nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r. sygn. akt II SA/Op 225/09), tym samym sołtys, jako organ wykonawczy sołectwa, nie może podlegać bezpośrednio pod organ uchwałodawczy tj. zebranie wiejskie.

Ponadto, w § 40 ust. 3 pkt 5 statutu Rada Gminy Wydminy postanowiła, że kontroli podlega gospodarowanie mieniem komunalnym przekazanym Sołectwu w zarządzanie oraz celowość dysponowania środkami uzyskanym z tego tytułu.

Zdaniem organu nadzoru nieprawidłowe jest stanowisko rady zawarte ww. przepisie, dotyczące kontroli nad bieżącą działalnością Sołectwa na podstawie kryterium celowości, gdyż jedynym kryterium kontroli powinno być kryterium zgodności z obowiązującym prawem.

Na marginesie wskazuję, że § 37 ust. 2 statutu w swojej treści odsyła do § 32 ust. 1 statutu, który ma regulować przyczyny uzasadniające złożenie wniosku o odwołanie sołtysa lub członka rady sołeckiej, a w istocie stanowi, iż „Wybory przeprowadza się z nieograniczonej liczby kandydatów - stałych mieszkańców sołectwa”. Identyczna sytuacja ma miejsce w § 33 ust. 2 pkt 2 statutu odsyłającym do § 27, który ma regulować warunki, które powinien spełnić kandydat na Sołtysa a w istocie reguluje kwestie przekazywania mienia przez Wójta na rzecz Sołectwa.

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 Chojceki