



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 23 października 2023 r.

Poz. 5072

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.402.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 12 października 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 od 1 do 21 do uchwały Nr XXXIV/277/23 Rady Gminy Dubeninki z dnia 7 września 2023 r. w sprawie przyjęcia statutów, w części dotyczącej:

- § 16 pkt 2 i pkt 4,
- § 22 ust. 1 w zakresie sformułowania: ...”są bezpośrednio odpowiedzialni przed Zebraniem Wiejskim i”....,
- § 25 ust. 1 pkt 3 w zakresie sformułowania: ...”przez Zebranie Wiejskie” oraz
- § 28 w zakresie sformułowania: „celowości, rzetelności i gospodarności”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Dubeninki, działając na podstawie art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwaliła Statuty Sołectw, stanowiące załączniki od Nr 1 do Nr 21, dalej zwane statutami.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 15 września 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 § 16 pkt 2 oraz pkt 4 statutów Rada Gminy Dubeninki postanowiła odpowiednio, iż rada sołecka występuje do Zebrania Wiejskiego z inicjatywami dotyczącymi udziału mieszkańców w rozwiązywaniu

problemów sołectwa i realizacji zadań samorządu oraz współdziała z organizacjami pozarządowymi w celu wspólnej realizacji zadań.

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 § 16 statutów, 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, o których mowa w kwestionowanych postanowieniach.

Stosownie do § 25 ust. 1 pkt 3 statutów sołtys i członek rady sołeckiej przestaje pełnić swoją funkcję z chwilą odwołania przed upływem kadencji przez Zebranie Wiejskie.

Powyższym przepisem rada gminy przyznała zebraniu wiejskiemu kompetencje do dokonania odwoływania przed upływem kadencji sołtysa i członków rady sołeckiej.

W ocenie organu nadzoru regulacja ta narusza art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądza o tym, 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 (§ 25 ust. 1 pkt 3 statutów), zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, poprzez uprawnienie do odwołania, pozostaje także w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, zaś wykonawczym - sołtys. Należy zatem podkreślić, że ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Ustawodawca, wskazując na uchwałodawczy charakter organu, jakim jest zebranie wiejskie, nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa, tym samym sołtys, jako organ wykonawczy sołectwa, nie może podlegać bezpośrednio pod organ uchwałodawczy tj. zebranie wiejskie.

Jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 15 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 225/09), prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w przepisie art. 36 ust. 1 tej ustawy, stanowiącym, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej, a w konsekwencji także i odwołania przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie.

Podobne stanowisko w tej sprawie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyrokach z dnia 11 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 600/06 oraz z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 599/06, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 193/10).

W § 22 ust. 1 statutów Rada Gminy Dubeninki wprowadziła odpowiedzialność sołtysa i członków rady sołeckiej przed Zebraniem Wiejskim i w konsekwencji możliwość odwołania ich przed upływem kadencji w przypadkach wskazanych w pkt 1 i 2.

Należy podkreślić, iż ani sołtys ani członkowie rady sołeckiej nie są *odpowiedzialni* przed zebraniem i skoro zebranie wiejskie, jak wskazano wyżej, nie ma podstawy prawnej do wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej, to tym bardziej nie ma podstawy prawnej do ich odwoływania. Zarówno sołtys jak też członkowie rady sołeckiej są wybierani, na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przez osoby fizyczne, mające status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnione do głosowania, w wyborach powszechnych. Zatem zarówno sołtys, jak też członkowie rady sołeckiej są *odpowiedzialni* tylko przed swoimi wyborcami i tylko ich

wyborcy mają prawo ich odwoływania. Rada gminy nie ma kompetencji do upoważniania zebrania wiejskiego, dokonywania oceny sprawowania funkcji przez sołtysa, czy też członków rady sołeckiej, jak również do ich odwoływania.

Ponadto, w § 28 statutów Rada Gminy Dubeninki ustaliła tryb kontroli nad działalnością sołectwa. Zdaniem organu nadzoru nieprawidłowe jest stanowisko Rady zawarte ww. przepisie, dotyczące kontroli nad działalnością sołectwa na podstawie kryterium *celowości*, rzetelności i gospodarności, gdyż jedynym kryterium kontroli powinno być kryterium zgodności z obowiązującym prawem.

Mając powyższe na uwadze, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności załączników do uchwały Nr XXXIV/277/23 w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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