



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 31 października 2023 r.

Poz. 5238

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.414.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 października 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** uchwały Nr XLIII/477/2023 Rady Miejskiej w Suszu z dnia 22 września 2023 r. w sprawie podziału Sołectwa Nipkowie i utworzenia Sołectwa Karolewo.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Suszu, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 64 i § 65 Statutu gminy Susz stanowiącego załącznik do uchwały Nr IV/28/03 z dnia 30 stycznia 2023 r. Rady Miejskiej w Suszu, dokonała podziału Sołectwa Nipkowie i utworzenia Sołectw Karolewo oraz nadała statuty Sołectwu Nipkowie i Sołectwu Karolewo. Statut Sołectwa Nipkowie stanowi załącznik Nr 1 do uchwały, a statut Sołectw Karolewo załącznik Nr 2 do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 28 września 2023 r.

W § 19 statutów, rada gminy postanowiła, iż rada sołecka składa się z od 3 do 5 członków (ust. 1). Natomiast zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 3) statutów, liczbę członków rady sołeckiej ustala Zebranie Wiejskie. Ponadto, zgodnie z treścią § 24 ust. 3 zdanie trzecie, zebranie wiejskiej przed zgłoszeniem kandydatów na członków rady sołeckiej, podejmuje uchwałę w sprawie ustalenia składu liczbowego rady sołeckiej w granicach pokreślonych w § 19 ust. 1 zwykłą większością głosów.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, 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 odnośnie katalogu elementów niezbędnych do uregulowania w statucie, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”, z drugiej strony przedstawia ramowo najistotniejsze elementy, które powinien uwzględniać każdy statut jednostki pomocniczej gminy. Jednym z takich elementów jest, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy, ustalenie organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej.

Należy wskazać, iż ustawa o samorządzie gminnym nie kwalifikuje w sposób jednoznaczny rady sołeckiej do kategorii organów sołectwa, jednakże jest ona traktowana jako organ wspomagający i opiniotawczodoradczy. Co więcej, w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca, poprzez określenie szczególnego sposobu wyboru członków rady sołeckiej, przesądza o szczególnym charakterze tego podmiotu. Tym samym, uchwalając statut sołectwa, stanowiąc o organizacji i zakresie działania jednostki pomocniczej,

rada gminy zobowiązana jest do określenia zasad i trybu wyborów, a także organizacji i zadań, również rady sołeckiej. Wobec tego, zdaniem organu nadzoru, nie można uznać za prawidłowe określenie zasad i trybu wyboru podmiotu wspomagającego działalność sołtysa, jakim jest rada sołecka, polegające na przekazaniu zebraniu wiejskiemu kompetencji do uregulowania składu liczbowego rady sołeckiej.

Wskazanie w § 19 ust. 2 statutów, iż rada sołecka składa się z od 3 do 5 osób nie wypełnia delegacji wynikającej z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do delegowania uprawnienia do ustalenia liczby osób wchodzących w skład rady sołeckiej na rzecz innego podmiotu. Ustalenie ostatecznej liczby osób, wchodzących w skład rady sołeckiej, powinno mieć miejsce bezpośrednio w statucie sołectwa.

Błędne wypełnienie przez Radę Miejską w Suszu delegacji ustawowej powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 19 ust. 1 statutów, co w konsekwencji skutkuje tym, że statuty nie zawierają obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, tj. nie określają organizacji, ustawowo określonego podmiotu wspomagającego sołtysa. Powyższe przedkłada się zatem na kompletność regulacji statutów. Zauważyć bowiem należy, iż wszystkie kwestie określone w art. 35 ust. 3 składają się na treść statutu jednostki pomocniczej gminy.

W świetle orzecznictwa sądowo-administracyjnego oraz literatury przedmiotu niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji poprzez brak w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów, rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

W konsekwencji zakwestionowania ww. przepisu należy wskazać, iż niezgodny z prawem jest również § 7 ust. 1 pkt 3) statutów, z którego wynika, iż do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy ustalenie składu liczbowego rady sołeckiej danej kadencji. Skład ilościowy rady sołeckiej nie jest ustalany przez zebranie wiejskie, a musi zostać określony w statucie sołectwa (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 887/13).

Ponadto, również inne postanowienia statutów zostały podjęte z naruszeniem prawa.

W § 5 ust. 3 statutów, rada postanowiła, iż: „W celu udzielania organom sołectwa i radzie sołeckiej stałej pomocy w przygotowywaniu materiałów i organizacji zebrań, Burmistrz może wyznaczyć pracownika Urzędu ds. kontraktów z sołectwem.”. Zdaniem organu nadzoru, rada nie została upoważniona do zamieszczania w statutach sołectw tego typu postanowień. Zgodnie z art. 33 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, kierownikiem urzędu gminy jest wójt (ust. 3), który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu (ust. 2) i pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy (ust. 5). Zatem, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Tym samym, Rada Miejska w Suszu, rozstrzygając w tym zakresie, wkroczyła w ustawowe kompetencje Wójta.

W § 7 ust. 1 statutów przyjęto, iż do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy podejmowanie wspólnych przedsięwzięć z innymi sołectw (pkt 6) oraz współpraca z organizacjami samorządowymi, stowarzyszeniami oraz innymi organizacjami i instytucjami prowadzącymi działalność na terenie Gminy (pkt 7).

W ocenie organu nadzoru, postanowienia te w sposób istotny naruszają art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Należy wskazać, iż sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a więc kompetencje do podejmowania działań w zakresie współpracy z innymi społecznościami lokalnymi i organizacjami ma wyłącznie gmina, jako jednostka samodzielna, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, nie zaś jej jednostka pomocnicza, ani tym bardziej organ tej jednostki. Sprzeczne z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym byłoby zatem przyznanie sołectwu uprawnienia do samodzielnego, bez udziału organów gminy, organizowania współpracy z innymi społecznościami lokalnymi. Podobne stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 857/09.

W § 7 ust. 1 pkt 2) statutów rada postanowiła, iż do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór i odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków.

Takim postanowieniem uchwały, Rada Miejska w Suszu przyznała zebraniu wiejskiemu uprawnienie do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (oraz ich odwołanie). Regulacja statutów w tym

zakresie narusza ww. 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.

W § 8 ust. 1 statutów, Rada Miejska w Suszu ustaliła, iż do udziału w zebraniu wiejskim uprawnieniu są wszyscy stali mieszkańcy sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej. Natomiast zgodnie z treścią § 8 ust. 2 statutów, liczbę mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim ustala się na podstawie rejestru wyborców. Postanowieniami tymi, Rada przekroczyła kompetencje zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 7 w związku 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 na tej podstawie ograniczać uprawnień stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. 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 Rzeczypospolitej Polskiej, wedle którego wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakazującego dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Ponadto przepisy ustawy o samorządzie gminnym przyznają czynne prawo wyborcze stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania. Ustawa ta nie uzależniania czynnego prawa wyborczego od dokonania wpisu do rejestru wyborców sporządzonego do celów przeprowadzenia wyborów do organów gminy. Sam brak wpisu do przedmiotowego rejestru nie przesądza o tym, że osoby niezameldowane, a przebywające na terenie sołectwa z zamiarem stałego pobytu, pozbawione są czynnego prawa wyborczego. W wyroku WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r., II SA/Sz 834/20 wskazano, że rejestrowi wyborców nie można nadawać charakteru ostatecznego potwierdzenia posiadania przez wyborcę prawa wyborczego. W wyroku z dnia 7 sierpnia 2012 r. WSA w Bydgoszczy, sygn. II SA/Bd 1298/11 wyjaśniono, że "niewystarczające jest oparcie się w tym względzie wyłącznie na rejestrze lub spisie wyborców, który może być jedynie dokumentem pomocniczym dla weryfikacji danych (...) procedury wyborcze przewidują wszakże możliwość korygowania danych w spisach wyborczych. Tym samym nie można uznać za zasadne stanowiska (...), że rejestr wyborców bądź spis wyborców jest uznawany za jedynie wiarygodny spis potwierdzający czynne prawo wyborcze. Innymi słowy rzecz ujmując, czynne prawo wyborcze do organów sołectwa mają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, a więc przebywający tam z zamiarem stałego pobytu, nawet jeśli nie są zameldowani na stałe i nie figurują w rejestrze wyborców" (por. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 1999 r., czy wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 czerwca 2004 r. sygn. akt II SA/Łd 1516/03).

Podobne uwagi należy odnieść do § 22 ust. 4 i 5 statutów.

W § 17 statutów określone zostały zadania sołtysa. W pkt 3 powołanego przepisu postanowiono, że do zadań sołtysa należy przewodniczenie radzie sołeckiej.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys - organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Treści przedmiotowego przepisu wskazuje, iż ustawodawca dokonał podziału kompetencyjnego w jednostce pomocniczej gminy, według którego jej organami są zebranie wiejskie i sołtys, a rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, jest ciałem o charakterze doradczym i opiniodawczym, jej zadaniem jest wspomaganie sołtysa w realizacji jego zadań. Jednocześnie

należy wskazać, iż funkcja przewodniczącego rady sołeckiej nie została ustawowo przewidziana dla sołtysa, a rada gminy nie może takiej funkcji ustalić w akcie prawa miejscowego, jakim jest statut. Żaden przepis prawa nie dopuszcza bowiem możliwości łączenia funkcji sołtysa i przewodniczącego rady sołeckiej. Powyższy przepis statutów, ustalający sołtysa przewodniczącym rady sołeckiej, narusza ww. art. 36 ust. 1 ustawy.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 1017/17 oraz wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 kwietnia 2109 r., sygn. akt II SA/Go 177/19.

Powołany wyżej art. 36 ust. 2 ustawy wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i mocą czytelnej decyzji ustawodawcy nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. W sposób niebudzący wątpliwości reguluje zatem podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie. Za sprzeczny z art. 36 ust. 2 ustawy uznać zatem należy § 22 ust. 1 statutów, który stanowi, iż dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania oraz § 22 ust. 3 statutów w myśl, którego o ile w wyznaczonym terminie na zebraniu nie ma wymaganej frekwencji, wybory przeprowadza się po upływie 15 minut, bez względu na liczbę obecnych mieszkańców sołectwa.

Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru tych organów. Powyższe znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lipca 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 130/21.

Dodatkowo w § 28 ust. 1 statutu, Rada Miejska w Suszu postanowiła, że sołtys i członkowie rady sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed zebraniem wiejskim i mogą być przez nie odwołani przed upływem kadencji. Następnie w § 28 ust. 2-7 określono tryb postępowania w sprawie odwołania sołtysa i członka rady sołeckiej przez zebranie wiejskie.

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.

Organ nadzoru rozważał, czy w przedmiotowej sprawie zasadne byłoby stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/477/2023 w całości, czy też w części odnoszącej się do nadania powstałym sołectwom statutów (§ 3 uchwały oraz załącznik Nr 1 i Nr 2 do uchwały). Stwierdzenie nieważności uchwały w części, spowodowałoby, iż nowopowstałe sołectwa byłyby pozbawione statutów, które stanowią o podstawie działania, organizacji i funkcjonowaniu sołectwa, jako jednostki pomocniczej gminy. Utworzenie nowej jednostki pomocniczej, która jednocześnie nie posiada statutu, powoduje, iż jednostka ta nie jest zdolna do wykonywania jakichkolwiek zadań. Z tego też względu organ nadzoru uznał, iż zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na względzie powyższe okoliczności rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojeki