

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

PN.0911-61/10

Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

z dnia 1 kwietnia 2010 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XL/222/2010 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kraskowo.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Miejska w Młynarach, działając na podstawie art. 35 ustawy o samorządzie gminnym uchwaliła Statut Sołectwa Kraskowo.

W opinii organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, jak również szereg jej przepisów jest niespójnych i nielogicznych.

Rada Miejska w Młynarach w § 5 załącznika do przedmiotowej uchwały wskazała, iż nadzór nad działalnością Sołectwa sprawują organy gminy. Stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. W § 5 Statutu Rada Miejska w Młynarach nie wypełniła dyspozycji art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy, gdyż nie wskazała zakresu oraz formy pełnienia nadzoru organów gminy nad działalnością Sołectwa, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy wyjaśnić, iż statut jednostki pomocniczej musi regulować wszystkie kwestie określone w art. 35 ust. 3 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregokolwiek z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia, wynikającego z ustawy. Niewyczerpanie przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały przedmiotowego zakresu, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, w wyroku z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt: SA/Op 561/07.

W ocenie organu nadzoru w § 6 Statutu Rada bez podstawy prawnej określiła część zadań sołectwa. Dotyczy to zapisu nakazującego współpracę sołectwa z radnymi z jego terenu oraz zapisu przewidującego utrzymanie czystości i porządku w miejscach publicznych. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami i ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy. Zatem ustawa nakłada na radnego, a nie na sołectwo obowiązek stałej współpracy z mieszkańcami gminy, w obrębie której pełni swoją funkcję. Dodać ponadto należy, że utrzymanie czystości i porządku należy do zadań własnych gminy na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i rada gminy nie ma podstaw prawnych do sędowania tego obowiązku m.in. na sołectwo.

Wątpliwości budzi również zapis § 8 Statutu, określający, iż „Kadencja Sołtysa i innych organów powołanych przez zebranie wiejskie trwa 4 lata. Po upływie kadencji organów sołectwa, sołtys działa do dnia wyboru nowego sołtysa”. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 36 ust. 1 stanowi, że organami sołectwa są zebranie wiejskie oraz sołtys. Zatem użycie w § 8 Statutu określenia „innych organów powołanych przez zebranie wiejskie” jest sprzeczne z ustawą. Zauważyć trzeba również, że zebranie wiejskie nie jest organem kadencyjnym, gdyż składa się z ogółu mieszkańców danego sołectwa, jest to więc organ stały i niezmienny. Sprzeczne zatem z prawem jest użycie sformułowania o upływie kadencji w odniesieniu do organów sołectwa, gdyż rozumie się przez organy sołectwa w tym zebranie wiejskie.

Następnie w § 9 Statutu Rada Miejska w Młynarach określiła w części w sposób nieuprawniony kompetencje i obowiązki sołtysa, wskazując, iż należą do nich: realizacja postanowień zebrania wiejskiego, Burmistrza oraz Rady Miejskiej, pełnienie roli męża zaufania w miejscowym środowisku oraz ustaliła, jako kompetencje i obowiązek, iż „Sołtys zapraszany jest na Sesję Rady Miejskiej”. Zapisy te budzą wątpliwości, gdyż sołtys, jako organ wykonawczy Sołectwa obowiązany jest do wykonywania uchwał zebrania wiejskiego, a także zadań wynikających z uchwał rady gminy (inkasowanie podatków i opłat lokalnych) oraz przepisów prawa. Sołtys nie ma obowiązku wykonywania poleceń organów gminy oraz zebrania wiejskiego. Nieuzasadnione jest również użycie pojęcia „mąż zaufania” bowiem z uwagi na brak definicji legalnej oraz stworzonej na potrzeby ocenianego statutu może być interpretowane w dowolny sposób. Ponadto zamieszczenie w zapisie dotyczącym kompetencji i obowiązków Sołtysa zapisu „Sołtys zapraszany jest na sesję” jest niezrozumiałe.

Za wadliwy należy uznać zapis § 11 ust. 4 Statutu określający, że „jeżeli zebranie wiejskie nie może się odbyć w wyznaczonym pierwszym terminie z powodu braku 50% uprawnionych do wzięcia w nim udziału mieszkańców, wyznacza się drugi termin po upływie 1 godziny od pierwszego terminu bez względu na liczbę obecnych”. Treść § 11 ust. 4 Statutu została błędnie skonstruowana, gdyż wynika z niej, że tylko po godzinie może być wyznaczony kolejny termin zebrania wiejskiego. Jest to zapis, który wydłuża czas wskazania kolejnego terminu zebrania wiejskiego, tym samym jest sprzeczny zasadą racjonalnej legislacji.

Za bezprawną należy uznać regulację wprowadzoną § 12 ust. 2 Statutu zgodnie, z którym Burmistrz może zawiesić w czynnościach Sołtysa, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków lub dopuścił się przestępstwa, może również wystąpić do Rady Miejskiej o jego odwołanie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest działać na podstawie i w granicach określonych przez ustawy. Żaden powszechnie obowiązujący przepis prawa nie uprawnia wójta do zawieszenia sołtysa w czynnościach. Ustawodawca art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym założył natomiast, że sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez

stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W ocenie organu nadzoru, skoro przyznano mieszkańcom sołectwa kompetencję do wybrania sołtysa są oni również właścivi do jego odwołania. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że w uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyboru organów jednostki pomocniczej nie mieści kompetencja do ograniczenia praw wyborczych mieszkańców sołectwa. Analizując przedmiotowe zagadnienie należy przytoczyć także art. 62 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), przepis ten stanowi, że prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Do pozbawienia czynnego prawa wyborczego w Polsce, w bardzo ograniczonym zakresie, uprawniona jest wyłącznie niezawisła władza sądownicza. Stąd cytowany zapis § 12 ust. 2 Statutu stanowi istotne naruszenie prawa i musi zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Za sprzeczny z prawem należy uznać § 17 ust. 2 Statutu w którym zapisano, że jeżeli w wyborach na funkcję Sołtysa kandyduje tylko jedna osoba, wybór uznaje się za dokonany jeżeli kandydat uzyskał co najmniej 1/3 oddanych głosów. Ogólne zasady głosowania wskazują, iż wybór na dane stanowisko przez organ kolegialny następuje po przeprowadzeniu głosowaniu, w którym większość głosujących opowiedziała się za danym kandydatem, nie zaś 1/3 głosujących.

Ponadto Rada Miejska w Młynarach, w § 20 załącznika do przedmiotowej uchwały wskazała, iż kontrolę działalności finansowej Sołectwa sprawuje Urząd Miasta i Gminy Młynary. Stosowanie do art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Organami gminy na podstawie art. 11a ust. 1 w.w ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Natomiast Urząd Miasta i Gminy, jak wynika to z § 55 załącznika do uchwały Nr VI/33/03 z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Młynary, jest jej jednostką organizacyjną, nie zaś organem gminy. Zatem Rada Miejska w Młynarach bez podstawy prawnej powierzyła kontrolę działalności finansowej Sołectwa Urzędowi Miasta i Gminy Młynary.

W związku z powyższym organ nadzoru uznał, iż uzasadnione jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, gdyż podjęta została z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Na marginesie dokonując rozważań na przedmiotową uchwałą dodać należy, że w § 13 ust. 1 pkt 3 Statutu rada użyła pojęcia „na polecenie Burmistrza lub Rady Miejskiej”. Odpowiednie byłoby użycie w tym wypadku pojęcia „wniosek”, gdyż Sołtys nie ma obowiązku wykonywać poleceń organów gminy w przedmiocie zwołania zebrania wiejskiego.

W ocenie organu nadzoru zapis § 16 załącznika do przedmiotowej uchwały nadany przez Radę Miejską brzmieniu: „wybory odbywają się w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby” jest on nieczytelny i nie wynika z niego wprost czego dotyczy.

W § 19 ust. 4 Statutu w końcowej części zdania użyto pojęcia „pozytywna zgoda”. Pojęcie „zgoda” jest jasne i nie budzi wątpliwości, zatem łączenie go z pojęciem „pozytywna” jest zbędne.

Należy też wskazać na błędne oznaczenie jednostek redakcyjnych w § 1, § 6, § 9 oraz § 15 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały. Zgodnie z § 143 w związku z § 124 oraz § 56 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) w obrębie paragrafu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Zapisy § 1, § 6, § 9 oraz § 15 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały skonstruowane zostały w sposób sprzeczny z powyższą zasadą prawidłowej legislacji.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

Wojewoda
w/z
Jan Maścianica
Wicewojewoda