



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 września 2019 r.

Poz. 4465

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.474.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 września 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/60/19 Rady Gminy Świętajno z dnia 8 sierpnia 2019 r. w sprawie podziału Sołectwa Cichy.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Świętajno, powołując się art. 5 oraz art. 35 ustawy o samorządzie gminnym dokonała podziału Sołectwa Cichy na dwa odrębne Sołectwa, Sołectwo Cichy i Sołectwo Niemsty oraz uchwaliła ich Statuty, w brzmieniu ustalonym odpowiednio w załączniku Nr 1 i Nr 2 do uchwały, zwane w dalszej części Statutem.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 12 sierpnia 2019 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. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2).

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 w statucie, 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.

W § 7 ust. 1 oraz § 24 ust. 1 Statutu, Rada odpowiednio postanowiła, że rada sołecka składa się z 3 do 5 członków; przed wyborem Rady Sołeckiej Zebranie Wiejskie w głosowaniu jawnym decyduje o liczbie wybranych członków Rady Sołeckiej.

Należy wskazać, iż ustawa o samorządzie gminnym nie kwalifikuje w sposób jednoznaczny rady sołeckiej do kategorii organów sołectwa, jest ona traktowana, jako organ wspomagający i opiniodawczo - doradczy. 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 rada gminy, uchwalając statut sołectwa, stanowiąc o organizacji i zakresie działania jednostki pomocniczej, zobowiązana jest do określenia zasad i trybu wyborów organów tej jednostki, a także organizacji i zadań, również w odniesieniu do rady sołeckiej. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, nie można uznać za prawidłowe określenie zasad i trybu wyboru ustawowo określonego podmiotu wspomagającego działalność sołtysa, jakim jest rada sołecka, polegające na przekazaniu zebraniu wiejskiemu sołectwa kompetencji do uregulowania składu liczbowego tego organu. Określenia przez Radę Gminy składu liczbowego rady sołeckiej, w sposób wskazany w § 7 ust. 1 oraz § 24 ust. 1 Statutu, będzie de facto oznaczała zmianę treści tych statutów przez nieuprawniony organ, czyli Zebranie Wiejskie. Tym samym, określenie przez Radę Gminy Świętajno, w § 7 ust. 1 Statutu, składu rady sołeckiej w liczbie od 3 do 5 członków oraz wskazanie trybu ustalenia ostatecznej liczby jej członków, 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.

Stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 Sołectwa powoduje, że statut nie zawiera obligatoryjnych elementów wynikających art. 35 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, tj. nie określają zasad wyboru członków oraz organizacji, ustawowo określonego organu wspomagającego sołtysa. Powyższe przedkłada się na nieważność Statutu w całości.

Jednocześnie należy wskazać, że również inne postanowienia statutów zostały podjęte z naruszeniem prawa.

W § 7 ust. 2 Statutu, postanowiono, iż Przewodniczącym Rady Sołeckiej jest Sołtys.

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 Statutu, 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.

W § 8 ust. 2 Statutu, Rada Gminy postanowiła, iż prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim mają wszyscy mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze, zgodnie z ustawą ordynacja wyborcza do rad gmin.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin została uchylona z dniem 11 sierpnia 1998 r. Rada wprowadzając kwestionowany przepis powołała się na nieobowiązujący akt prawny.

Jednocześnie, wprowadzając regulację, dotyczącą posiadania czynnego prawa wyborczego, zgodnie z ustawą ordynacja wyborcza do rad gmin, Rada Gminy przekroczyła kompetencje zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Brak jest bowiem podstaw do wprowadzania ograniczeń, co do uczestnictwa mieszkańców w posiedzeniu organu uchwałodawczego. Należy bowiem odróżnić prawo udziału w zebraniu wiejskim od prawa do udziału w głosowaniu. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy, sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Ustawodawca w tym przepisie ustawy, określając warunki wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej, określił krąg osób uprawnionych do głosowania - ograniczając go do stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ograniczenie wynikające z art. 36 ust. 2 ww. ustawy, dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Zawężeni przez Radę Gminy kręgu mieszkańców, mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim, ze względu na posiadanie prawa do głosowania, narusza zarówno ww. art. 36 ust. 2 ustawy, jaki i 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.

W § 13 Statutu określone zostały kompetencje Zebrania Wiejskiego, do których należy, min: wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej (pkt 1). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z treści wyżej powołanego przepisu ustawy wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w stanowisku judykatury, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olszynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt: II SA/Ol 1429/16.

Niniejsze uwagi należy odnieść również do § 20 ust. 1 Statutu, w którym Rada Gminy Zebraniu Wiejskiemu nadała uprawnienia elekcyjne. Przepis ten stanowi również modyfikację art. 36 ust. 2 ustawy, co zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz judykatury stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Gminy określając kompetencje Zebrania Wiejskiego, w ww. § 13 Statutu, w pkt 12, postanowiła, iż do jego zadań należą także inne sprawy uznane przez Zebranie Wiejskie za ważne dla Sołectwa.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 w zw. z ust. 3 pkt 3 ww. ustawy, w statucie jednostki pomocniczej gminy należy określić zadania organów jednostki pomocniczej, zatem to rada gminy uchwalając statut, określa kompetencje organu uchwałodawczego sołectwa. Przekazanie kompetencji może natomiast nastąpić jedynie na podstawie upoważnienia ustawowego, którego w tej sytuacji brak. Wprowadzenie zatem katalogu otwartego, co zakresu kompetencji Zebrania Wiejskiego, jak ma to miejsce w kwestionowanym postanowieniu jest działaniem bez podstawy prawnej i narusza konstytucyjną zasadę działania organów władzy publicznej. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia.

W ocenie organu nadzoru, § 14 ust. 1 Statutu, w części, w której Rada przyznała prawo reprezentowania Sołectwa na zewnątrz uchybia postanowieniom art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, w związku z tym kompetencje do jej reprezentacji ma wyłącznie gmina, jako jednostka samodzielna, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, nie zaś jej jednostka pomocnicza. Sprzeczne z ww. przepisem jest zatem wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa zamiast właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09). Ponadto należy wskazać, iż z przepisów ustawy o samorządzie gminnym - art. 31 - wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publicznej i cywilnoprawnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Dlatego też ww. regulacja, przewidująca, że do zadań sołtysa należy reprezentowanie Sołectwa na zewnątrz, jest niezgodna również z art. 31 ustawy.

W § 15 ust. 1 Statutu, Rada określiła zadania sołtysa, w ramach których w pkt 5 wskazała, iż do zadań sołtysa należy udział w sesji Rady Gminy. Powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 37a zd. 1 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Udział zatem sołtysa jest jego prerogatywą, a nie obowiązkiem, wbrew temu co ustaliła Rada w kwestionowanym przepisie.

Odnosząc się do sformułowania, zawartego w § 15 ust. 1 Statutu „w szczególności”, należy wskazać, iż zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zadania organów sołectwa winny być uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa.

W § 18 ust. 1 i ust. 2 Statutu, Rada nałożyła na sołtysa obowiązek zaciągania opinii Rady Sołeckiej oraz związanie jego tą opinią.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do wprowadzenia przedmiotowej regulacji. Lokalny prawodawca, w akcie prawa miejscowego nie może nakładać, bez ustawowego upoważnienia dodatkowych obowiązków, w postaci związania sołtysa opinią rady sołeckiej. Zgodnie z art. 36 ust. 1 zd. 2 ustawy, rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Jest zatem jedynie jego gremium doradczym.

W § 25 ust. 1 Statutu. Rada, postanowiła, iż odwołanie Sołtysa przed upływem kadencji może nastąpić w każdym czasie przez Zebranie Wiejskie, czym po raz kolejny nadała organowi uchwałodawczemu sołectwa uprawnienia elekcyjne, co jak wskazano wyżej nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o samorządzie gminnym. W ust. 2 określone zostały sytuacje, w których może nastąpić odwołanie sołtysa. W ramach przedmiotowej regulacji, w pkt 3 wprowadzona została możliwość odwołania sołtysa w przypadku, dopuszczenia się czynów dyskwalifikujących w opinii środowiska. 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 oczekiwać 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 pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada, ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji uznać należy, iż kwestionowane postanowienie - § 25 ust. 2 pkt 3, zawierające pojęcie - „czynów dyskwalifikujących”, jest pojęciem nieostrym znaczeniowo, co powoduje zbyt duży luz interpretacyjny, który jest niedopuszczalny w przypadku konsekwencji wynikających z powyższego przepisu, w postaci możliwości odwołania.

W § 31 ust. 1 Statutu, Rada postanowiła iż nadzór nad działalnością Sołectwa sprawuje Rada Gminy, a w zakresie spraw finansowych Komisja Rewizyjna Rady Gminy oraz Wójt, w imieniu którego działa Skarbnik Gminy.

Zdaniem organu nadzoru, przepis ten, w części odnoszącej się do upoważnienia Skarbnika Gminy, narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, z którego treści należy wywodzić, że nadzór nad działalnością jednostki pomocniczej, rozumiany, jako uprawnienie do władczego wkraczania w tę działalność, sprawować mogą jedynie organy gminy, a więc wójt bądź rada gminy. W świetle konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej, działania na podstawie i w granicach prawa, zawartej w art. 7 Konstytucji RP, Rada Gminy, nie miała kompetencji do upoważnienia Skarbnika Gminy do działania w imieniu Wójta, jak to wynika z § 31 ust. 1 Statutu.

Organ nadzoru, rozważał, czy w przedmiotowej sprawie zasadne było stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/60/19 w całości, czy też w części odnoszącej się do nadania nowopowstałym Sołectwom Statutu (§ 2 i 3 uchwały oraz załącznik Nr 1 i Nr 2 do uchwały). Stwierdzenie nieważności uchwały w części, spowodowałoby, iż nowopowstałe sołectwa byłyby pozbawione statutów, które regulują sposób działania, organizację i funkcjonowanie 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, zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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 jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki