

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.83.2018

Przewodniczący
Rady Gminy

Olsztyn, dnia 16 lutego 2018 r.

Urząd Gminy w Stawigudzie
SEKRETARIAT

Wpłynęło dnia 2018-02-21

I.dz. 2077/2018

Ilość załączników

podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2017 r., poz. 1875 ze zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXXIII/336/2018 Rady Gminy Stawiguda z dnia 11 stycznia 2018r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Stawiguda.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 11 stycznia 2018 r. Rada Gminy Stawiguda, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest nadanie statutów określających organizację i zakres działania sołectw, stanowiących załączniki do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 18 stycznia 2018r.

W § 18 ust. 2 załączników nr 1-13 do uchwały Rada Gminy postanowiła, iż Rada sołecka liczy od 3 do 7 członków.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ustawą, 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 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. Wskazanie w § 1 ust. 2 uchwały, iż rada sołecka składa się z 3-7 członków nie wypełnia tej delegacji. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do delegowania uprawnienia do ustalenia liczby osób wchodzących w skład rady sołeckiej na rzecz innego podmiotu, zatem ustalenie ostatecznej liczby osób, wchodzących w skład rady sołeckiej, powinno mieć miejsce bezpośrednio w statucie sołectwa.

W § 9 statutów postanowiono, że: „Prawo do udziału z prawem głosu w Zebraniu Wiejskim mają wszyscy mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Gminy”.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - organami w sołectwie są zebranie wiejskie i sołtys. Z przepisów prawa nie wynika wprost, kto tworzy zebranie wiejskie. Jednak w doktrynie dominuje pogląd, że zebranie wiejskie określić należy, jako zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. W przeciwnym razie za zebranie wiejskie trzeba by uznać każde zgromadzenie mieszkańców wsi, także na imprezie sportowej, kulturalnej lub podczas uroczystości religijnej (A. Szewc, Komentarz do art. 36 ustawy). Mając na względzie powyższy pogląd, że uzależnienie członkostwa mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują, od faktu posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy zgodzić się z tezą, że ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 tej ustawy 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. Powyższe rozważania odnoszą się również do postanowień zawartych w § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 Statutów.

W § 15 pkt 8 Statutów, Rada wskazała, iż do zadań sołtysa należy (..) reprezentowanie sołectwa na zewnątrz. Zapis ten uchybia art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, kompetencje jego reprezentacji ma zatem wyłącznie gmina, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, poprzez swoje organy, a nie jednostka pomocnicza. Za sprzeczne z prawem zatem należy uznać z wyżej powołanym art. 5 ustawy, wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa na zewnątrz. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt: III SA/Wr 857/09.

W § 21 ust. 2 załączników nr 1-13 Rada wskazała, iż „Zebranie wiejskie w sprawie wyborów organów Sołectwa zwoływane jest przez Wójta Gminy, który ustala (...)”

Takim postanowieniem uchwały, Rada przyznała zebraniu wiejskiemu uprawnienie do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Regulacja statutu w tym zakresie 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. Przydanie 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 organu jakim jest zebranie wiejskie, nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 września 2009 r. sygn. akt II SA/Op 225/09, prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej wynikające 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 przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Ponadto zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1429/16, odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej winno odbywać się w takim samym trybie jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Powyższe należy odnieść również do postanowień § 21 ust. 3, ust. 4, § 22 ust. 1, § 23 ust. 1, ust. 3, § 24 ust. 2 pkt 1, § 35 ust. 1 Statutów w zakresie wyrazów „wiejskie”.

Nadto, według zapisów § 35 ust. 1 punkt 2 Statutów „Sołtys i członkowie rady sołeckiej mogą zostać odwołani przez zebranie wiejskie przed upływem kadencji z powodu utraty zaufania mieszkańców sołectwa. Podstawą do rozpatrywania tego przypadku jest złożenie pisemnego wniosku.” W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy wymagają doprecyzowania. Przede wszystkim wskazać należy, że zapis dopuszczający możliwość odwołania Sołtysa i członków rady sołeckiej z powodów tam określonych, z jednej strony wprowadza poważną sankcję w postaci utraty możliwości dalszego sprawowania funkcji, z drugiej zaś - nie precyzuje jakie zachowanie sankcję tę powoduje.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Mając na względzie przytoczone okoliczności, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko - Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Stawiguda,
2. Wójt Gminy Stawiguda.