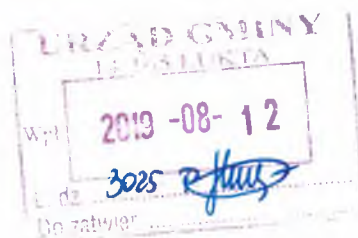


Przewodniczący DG
OKH



PN.4131.451 .2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr X/57/2019 Rady Gminy Łukta z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie podziału sołectwa Ramoty.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łukta, działając na podstawie art. 5 i 35 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 13 ust. 2 Statutu Gminy Łukta, uchwalonego uchwałą Nr LI/285/2018 Rady Gminy Łukta z dnia 28 września 2018 r., podjęła uchwałę Nr X/57/2019 w sprawie podziału sołectwa Ramoty. Sołectwo Ramoty, zgodnie z ww. uchwałą, zostało podzielone na dwa odrębne sołectwa: sołectwo Ramoty oraz sołectwo Nowe Ramoty. Jednocześnie, Rada Gminy Łukta nadała nowopowstałym sołectwom statuty: sołectwu Ramoty, statut w brzmieniu stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr X/57/2019 oraz sołectwu Nowe Ramoty, statut w brzmieniu stanowiącym załącznik Nr 2 do uchwały. Obydwa załączniki mają taką samą treść.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lipca 2019 r.

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).

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.

W § 5 ust. 4 statutów sołectw, Rada postanowiła, że rada sołecka liczy do 5 członków i wybiera ze swego grona Przewodniczącego. O liczbie członków rady sołeckiej decydują każdorazowo mieszkańcy na zebraniu wyborczym.

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 opiniodawczo - doradczy. 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 odnośnie rady sołeckiej. Wobec tego, zdaniem organu nadzoru, nie można uznać za prawidłowe określenie zasad i trybu wyboru ustawowo określonego organu wspomagającego działalność sołtysa, jakim jest rada sołecka, polegające na przekazaniu mieszkańcom sołectwa na zebraniu wyborczym kompetencji do uregulowania składu liczbowego tego organu.

Przy uwzględnieniu mającego miejsce w treści przedmiotowej uchwały, sposobu określenia przez Radę Gminy składu liczbowego rady sołeckiej, realizacja przez mieszkańców sołectwa na zebraniu wyborczym delegacji określonej w § 5 ust. 4 statutów, będzie de facto oznaczała zmianę treści tych statutów. Tym samym, określenie przez Radę Gminy Lukta w § 5 ust. 4 Statutów, składu rady sołeckiej w liczbie 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 § 5 ust. 4 statutów powoduje, że statuty nie zawierają 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 statutów w całości.

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

W § 5 ust. 7 statutów, Rada postanowiła, iż obsługę kancelaryjno- biurową wyborów (sołtysa i rady sołeckiej) zapewnia urząd gminy. 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 Gminy, rozstrzygając w tym zakresie, wkroczyła w ustawowe kompetencje Wójta.

W § 9 statutów przyjęto, iż do realizacji wspólnych przedsięwzięć samorząd mieszkańców nawiązuje współpracę z samorządami mieszkańców sąsiednich sołectw, zawiera porozumienia określające zakres i sposób wykonywania wspólnych zadań. Następnie w §13 ust. 4 pkt 3) statutów, postanowiono, iż rada sołecka współdziała z właściwymi organizacjami społecznymi i pozarządowymi oraz kościołami w celu wspólnej realizacji zadań.

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. Sprzeczne z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym byłoby zatem przyznanie sołectwu uprawnień 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 § 14 ust. 1 statutów, Rada Gminy Łukta ustaliła, iż prawo do czynnego udziału w Zebraniach Wiejskich mają wszystkie osoby mieszkające na terenie sołectwa i posiadające czynne prawo wyborcze do Rady Gminy. 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.

W § 28 ust. 2 statutów, organ stanowiący Gminy Łukta, określił przesłanki odwołania sołtysa oraz członka rady sołeckiej przed upływem kadencji. Jako jedną z przesłanek, wskazano dopuszczenie się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska (§ 28 ust. 2 pkt 3 statutów). Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie, w jakim sankcjonuje możliwość odwołania sołtysa i

członków rady sołeckiej z uwagi na dopuszczenie się czynu dyskwalifikującego ich w opinii publicznej, jest nieprecyzyjna i nieostra znaczeniowo. Formulowana bowiem przesłanka, w postaci dopuszczenia się czynu dyskwalifikującego w opinii publicznej, ma niezwykle szerokie znaczenie, nadając równocześnie duży luz decyzyjny w przypadku stosowania sankcji w postaci odwołania z pełnionej funkcji.

W § 28 ust. 5 statutów określono, iż Zebranie Wiejskie rozstrzyga, w formie uchwały, w przedmiocie wniosku o odwołanie sołtysa lub członka rady sołeckiej. Następnie w § 28 ust. 8 statutów, postanowiono, że odwołanie sołtysa dokonuje się w głosowaniu tajnym, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

Regulacja statutów 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. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/OI 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. Ponadto 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, zdefiniowane w przepisie art. 36 ust. 1 tej ustawy, stanowiącym, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Ustawodawca w 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.

Organ nadzoru, rozważał, czy w przedmiotowej sprawie zasadne było stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/57/2019 w całości, czy też w części odnoszącej się do nadania nowopowstałym sołectwom statutów (§ 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 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, zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Lukta.
2. Wójt Gminy Lukta.

wz. WOJEWODY
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO


Stanisław Sadowski
Wojewoda Warmińsko-Mazurski