

R.6.0003.9 2022.

Spisyski R.6.0003.9 2022

15.06.2022

Ch

Torki, dnia 15 czerwca 2022 r.

Radny Rady Gminy Medyka

Waldemar Fednar

Rada Gminy Medyka

Medyka 287B

37-732 Medyka

Wniosek o zmianę statutów sołectw Gminy Medyka

Niniejszy wniosek jest wynikiem szczegółowej analizy przepisów obowiązującego prawa, w tym:

1. Konstytucji RP,
2. ustawy o samorządzie gminnym,
3. statutu sołectwa Leszno – przyjętego uchwałą Rady Gminy Medyka z dnia 15 grudnia 2015 r., nr XVIII/113/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Leszno,
4. statutu sołectwa Torki – przyjętego uchwałą Rady Gminy Medyka z dnia 15 grudnia 2015 r., nr XVIII/114/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Torki,
5. statutu sołectwa Hurko – przyjętego uchwałą Rady Gminy Medyka z dnia 15 grudnia 2015 r., nr XVIII/115/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Hurko,
6. statutu sołectwa Hureczko – przyjętego uchwałą Rady Gminy Medyka z dnia 15 grudnia 2015 r., nr XVIII/116/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Hureczko,
7. statutu sołectwa Jaksmanice – przyjętego uchwałą Rady Gminy Medyka z dnia 15 grudnia 2015 r., nr XVIII/117/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Jaksmanice,
8. statutu sołectwa Siedliska – przyjętego uchwałą Rady Gminy Medyka z dnia 15 grudnia 2015 r., nr XVIII/118/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Siedliska,
9. statutu sołectwa Medyka – przyjętego uchwałą Rady Gminy Medyka z dnia 16 października 2015 r., nr XV/83/15 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Medyka,

która to analiza pozwala zwrócić uwagę na zapisy poszczególnych statutów sołectw Gminy Medyka, wymienionych w pkt. 3-8 przedmiotowego wniosku, które w ocenie Wnioskodawcy, mając na uwadze art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – są nieważne z uwagi na ich sprzeczność z obowiązującym prawem (w tym ustawą o samorządzie gminnym), a w konsekwencji winne być wyeliminowane z obrotu prawnego, z uwagi na naruszenie interesu prawnego/uprawnienia mieszkańców poszczególnych miejscowości – prawa do wyboru przedstawicieli organów samorządu terytorialnego, nie tylko gminy, ale również jej jednostek pomocniczych – sołectw.

Mając na uwadze przepisy ustawy o samorządzie gminnym, zmiana w/w statutów jest możliwa jedynie poprzez podjęcie stosownej uchwały przez Radę Gminy, uchylającej uchwały w przedmiocie przyjęcia poszczególnych statutów, a następnie uchwalenie nowych statutów.

Należy wskazać, że w przypadku braku działań ze strony organu stanowiącego, mając na względzie art. 101-101a ustawy o samorządzie gminnym – każdemu mieszkańcowi Gminy, jak i grupie mieszkańców, których interes prawny, czy uprawnienie zostało naruszone uchwałą, przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na daną uchwałę organu administracyjnego lub z uwagi na jego bezczynność, w tym w przypadku niepodjęcia działań, mających na celu wyeliminowanie, usunięcie uchybień powstałych w wyniku uchwały.

Wnioskodawca poniżej przedstawia zapisy statutów poszczególnych sołectw, tj. sołectwa Leszno, sołectwa Torki, sołectwa Hurko, sołectwa Hureczko, sołectwa Jaksmanice, sołectwa Siedliska oraz sołectwa Medyka, które powinny być usunięte z uwagi na ich sprzeczność z przepisami prawa – m.in. ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na fakt, że postanowienia będące przedmiotem naruszeń są identyczne (zawierają te same punkty oraz treść) we wszystkich statutach, zasadnym jest przedstawienie tychże zapisów jednokrotnie i odniesienie się w uzasadnieniu do każdego z naruszeń.

Rozdział 2.

Organy sołectwa i zakres ich działania

§5

Do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy:

- 2) wybór i odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej,

Rozdział 5.

Zasady i tryb wyboru (odwołania) sołtysa i rady sołeckiej

§ 21. 1. Do wyboru sołtysa i rady sołeckiej uprawnione jest zebranie wiejskie, w którym uczestniczy co najmniej 30 uprawnionych. W razie braku quorum znajduje zastosowanie § 16.

2. Czynne prawo wyborcze mają wszyscy mieszkańcy sołectwa, którym przysługuje prawo wyborcze do Rady Gminy Medyka.

§ 22. Zebranie wiejskie wybiera sołtysa i radę sołecką na okres kadencji, która trwa 4 lata.

1. Zebranie wiejskie do przeprowadzenia wyboru sołtysa i rady sołeckiej zarządza Wójt, który określa miejsce, dzień, godzinę zebrania, wyznacza przewodniczącego zebrania.

2. Zarządzenie o zwołaniu zebrania powinno być podane do wiadomości mieszkańcom sołectwa co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą zebrania.

§ 23. W celu przeprowadzenia wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, zebranie wiejskie powołuje 3-osobową komisję skrutacyjną, spośród uprawnionych uczestników zebrania wiejskiego.

§ 24. Komisja wybiera ze swego grona przewodniczącego Komisji.

§ 25. Członkowie komisji nie mogą kandydować na stanowisko sołtysa ani do rady sołeckiej.

§ 26. 1. Komisja przeprowadza w pierwszej kolejności wybory na sołtysa i przyjmuje w tym celu zgłoszenia kandydatów.

2. Kandydatury na stanowisko sołtysa mogą zgłaszać wszyscy uczestnicy zebrania wiejskiego.

3. Uprawnionymi do kandydowania są wyłącznie uczestnicy zebrania wiejskiego.

4. Głosowanie jest tajne. W tym celu komisja rozdaje karty do głosowania zaopatrzone pieczęcią Urzędu Gminy Medyka z widocznymi na niej nazwiskami kandydatów.

5. Głosowanie odbywa się w ten sposób, że mieszkańiec sołectwa stawia znak X przy nazwisku kandydata, na którego oddaje swój głos. Na stanowisko sołtysa zostaje wybrany kandydat, który uzyska najwięcej głosów. W przypadku równej ilości głosów przeprowadza się powtórne głosowanie spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów.

6. Następnie komisja skrutacyjna: 1) zbiera głosy 2) ustala wyniki wyborów 3) sporządza protokół (druki protokołów głosowania dla komisji oraz karty do głosowania dostarcza Wójt Gminy).

§ 27. Zebranie wiejskie dokonuje wyboru członków rady sołeckiej w sposób określony w § 23 do § 26.

§ 28. 1. Sołtys i członkowie rady sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed zebraniem wiejskim.

2. Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej mogą być odwołani przed upływem kadencji jeżeli: 1) nie wykonują swych obowiązków statutowych, 2) naruszają postanowienia statutu, 3) dopuszczają się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska.

3. Wniosek o odwołanie sołtysa i członka Rady Sołeckiej z przyczyn o których mowa w ust.2 winien być złożony na piśmie do Wójta wraz z uzasadnieniem i podpisany przez 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania.

§ 29. Zebranie wiejskie w celu odwołania sołtysa i członka Rady Sołeckiej zarządza Wójt gminy, który określa miejsce, dzień, godzinę zebrania oraz wyznacza przewodniczącego zebrania, w terminie 30 dni od dnia wpłynięcia wniosku.

§ 30. Głosowanie przeprowadza komisja skrutacyjna powołana na zasadach określonych w § 23.

§ 31. Odwołanie może być podjęte po wysłuchaniu zainteresowanego. § 32. 1. Wygaśnięcie mandatu Sołtysa i członka Rady Sołeckiej następuje wskutek: 1) śmierci, 2) pisemnego zrzeczenia się funkcji.

1. Wygaśnięcie mandatu Sołtysa stwierdza w głosowaniu jawnym Zebranie Wiejskie zwołane przez Wójta w terminie do 30 dni od daty wystąpienia przyczyny, o której mowa w ust. 1.

Rozdział 7. Nadzór nad działalnością sołectwa.

§ 41. 1. Sołtys obowiązany jest do przedłożenia Wójtowi gminy uchwał zebrania wiejskiego w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia.

2. Uchwała zebrania wiejskiego sprzeczna z prawem jest nieważna.

3. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka Wójt Gminy.

Uzasadnienie

Dokonując analizy w/w zapisów statutów sołectw Gminy Medyka, w odniesieniu do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w oparciu o rozległe orzecznictwo sądów administracyjnych należy wskazać, że zgodnie z art. 5 powołanej ustawy – gmina może tworzyć jednostki pomocnicze (sołectwa), zaś organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organizację danego sołectwa oraz jego zakres działania określa rada gminy poprzez statut, po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji z mieszkańcami – art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji to statut reguluje tryb oraz sposób wyboru zarówno sołtysa, jak i rady sołeckiej. Przepis art. 36 ust. 1-2 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdza, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Sołtys i członkowie rady sołeckiej są wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

„Statut jednostki pomocniczej gminy (sołectwa) jest aktem prawa miejscowego, to oprócz szczególnych wymogów charakterystycznych dla tego rodzaju aktów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, winien on także spełniać ogólne wymogi wspólne dla wszystkich aktów prawa miejscowego - wynikające zwłaszcza z ich statusu: źródła prawa. W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87-art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podstawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.” – por. Wyrok WSA w Poznaniu z 8.07.2021 r., IV SA/Po 137/21, LEX nr 3196374. Wnioskodawca wskazuje, w tym miejscu na nieścisłości w zakresie pkt 4 przywołanego orzeczenia, tj. stanowienia na podstawie i w granicach ustaw, które to naruszenia przedstawiono poniżej.

W orzecznictwie jasno wskazuje się, że zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadal zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. U.s.g. nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyroki WSA w Opolu: z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09; z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06; WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1429/16, baza orzeczeń CBOIS). Wypada zauważyć, że za tak ograniczonym gremium osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim, opowiedzieli się przedstawiciele doktryny (por.m.in.: A. Agopszowicz (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 135; B. Abramowicz, Zebranie wiejskie jako przykład zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego - sprawozdanie z obserwacji, "Samorząd Terytorialny" 2011, Nr 6, s. 18; B. Jaworska-Dębska (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36; odmiennie: A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Plawecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,

Warszawa 2012, uw. 3 do art. 36; M. Augustyniak (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, uw. 2 do art. 36-37). Takie stanowisko jest prezentowane także w orzecznictwie sądowym, a zostało ono bodaj najpełniej umotywowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. sygn. Akt II OSK 2456/13 (CBOSA).

„Jak to już wyżej wskazano, generalna kompetencja do uchwalania statutów gminy oraz jednostek pomocniczych wynika już z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, w myśl którego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają ustrój wewnętrzny tych jednostek "w granicach ustaw".” – por. Wyrok WSA w Poznaniu z 20.11.2020 r., IV SA/Po 639/20, LEX nr 3089817.

„Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. nie reguluje wszystkich kwestii związanych z trybem i zasadami wyborów organów jednostki pomocniczej gminy, jaką jest sołectwo. Ustanawia natomiast warunki brzegowe, których - uchwalając statut sołectwa - rada gminy nie może naruszyć. W ramach trybu wyborów przepis ten określa jedynie, że głosowanie na sołtysa oraz członków rady sołeckiej ma mieć charakter tajny i bezpośredni, zaś co do zasad wyborczych stanowi, że liczba kandydatów do wymienionych w tym przepisie organów sołectwa ma być nieograniczona, a ich wyboru mogą dokonać jedynie stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania.” – por. Wyrok WSA w Kielcach z 8.12.2021 r., II SA/Ke 833/21, LEX nr 3286530.

„Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one, mające charakter *ius cogens*, ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3930/19, LEX nr 3035537).” – Tym samym zapisy statutów dotyczące wymagalnego kworum w wyborze sołtysa i rady sołeckiej są sprzeczne z przepisami prawa oraz ideą przyświecającej ustawodawcy i jako takie winny zostać usunięte.

„Końcowo należy podkreślić, że istotą kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Uchylenie albo zmiana uchwały przez inną uchwałę, przed wydaniem wyroku ma charakter konstytutywny, a zatem wywołuje skutek na przyszłość (*ex nunc*), natomiast stwierdzenie przez sąd nieważności uchwały samorządu terytorialnego na skutek zaskarżenia jej przez organ nadzoru znosi skutki tego aktu od samego początku (*ex tunc*). W związku z powyższym w świetle jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych (por. wyroki NSA: z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, z 1 września 2010 r., I OSK 368/10, z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10, postanowienie NSA z 12 lutego 2013 r., II OSK 228/13; CBOSA), zmiana lub uchylenie zaskarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowić podstawę do kształtowania praw oraz obowiązków podmiotów prawa.” – por. Wyrok WSA w Poznaniu z 27.11.2020 r., IV SA/Po 1005/20, LEX nr 3089610.

Przywołując argumentację oraz stanowisko judykatury, należy stwierdzić jako niedopuszczalne przyznanie zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych w zakresie wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej. Ograniczenie prawa mieszkańców do wyboru sołtysa i rady sołeckiej, tj. osób wykonujących czynności na terenie danego sołectwa, jest w ocenie Wnioskodawcy znacznym uchybieniem, uniemożliwiającym udział mieszkańcom, którzy nie brali udziału w zebraniu wiejskim, bowiem wybory winny być przeprowadzone podobnie jak w przypadku wyborów powszechnych do organów stanowiących j.s.t., co regulują przepisy

Kodeksu wyborczego. Ponadto statuty zawierają, także ograniczenia w postaci kworum na zebraniu wiejskim, zaś w przypadku braku kworum uchwały (o wyborze) są ważne, co również jest istotnym uchybieniem, sprzecznym z ustawą. Wnioskodawca wskazuje na możliwość nadzoru nad organami przez sądy administracyjne, a tym samym możliwość zaskarżenia w/w uchwał, bowiem naruszają one uprawnienia mieszkańców Gminy Medyka, a w konsekwencji zakwestionowanie mandatu poszczególnych sołtysów oraz rad soleckich do pełnienia przez nich funkcji publicznych. Należy dodać, że dalsze zapisy wskazują na nadzór organu – wójta gminy, nad zgodnością z prawem uchwał zebrania wiejskiego. W tym miejscu należy jednoznacznie wskazać, że nadzór zarówno ze strony rady gminy jako organu stanowiącego oraz wójta nie został dopełniony. Co więcej, również nadzór ze strony organu jakim jest wojewoda, również nie wykazał tak wyraźnych i jednoznacznych uchybień, mimo bardzo długiego czasu funkcjonowania w/w uchwał w obrocie prawnym.

Mając na uwadze powyższe Wnioskodawca wnosi o zmianę postanowień wskazanych statutów sołectw Gminy Medyka i usunięcie zapisów sprzecznych z obowiązującym prawem, a następnie przyjęcie nowych zapisów określających m.in. organizację jednostek pomocniczych gminy, tryb wyboru sołtysa oraz rady soleckiej wraz z określeniem ich kompetencji, zaś w przypadku bezczynności organów gminy, istnieje podstawa do zaskarżenia wskazanych przez Wnioskodawcę uchwał wraz ze złożeniem wniosku o stwierdzenie ich nieważności oraz zobowiązanie organu do wykonania niezbędnych czynności na jego koszt i ryzyko.

Waldemar Fichera

Do wiadomości:

- Urząd Gminy Medyka,
- Radca Prawny Bożena Piziurny,
- A/a.