



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 21 października 2022 r.

Poz. 5307

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 130/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 21 października 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LI/379/2022 Rady Gminy Lubiewo z dnia 15 września 2022 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Klonowo.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubiewo, działając na podstawie art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej u.s.g.), podjęła w dniu 15 września 2022 r. uchwałę nr LI/379/2022 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Klonowo. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 23 września 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 18 października 2022 r., znak: WNK.IV.4131.131.2022.MT, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Wójt Gminy Lubiewo pismem z dnia 19 października 2022 r., znak: ORG.0001.80.2022.GJ, zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wyrażonym w przedmiotowym zawiadomieniu.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g., organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Natomiast na podstawie art. 35 ust. 3 u.s.g., 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.

Posłużenie się przez ustawodawcę otwartym katalogiem spraw, które należy regulować w statucie jednostki pomocniczej pozwala organowi stanowiącemu gminy na dokonanie ustaleń w sprawach ustrojowych sołectwa, które nie zostały wprost wyrażone w art. 35 ust. 3 u.s.g. Nie oznacza to jednak pełnej swobody regulacyjnej takiego statutowego aktu prawa miejscowego. Organ stanowiący gminy musi bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego poprzez regulowanie tylko tych kwestii, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, nie może też tworzyć norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej. Wszelkie przepisy statutu niespełniające tych wymogów w sposób istotny naruszają prawo, przez co są nieważne.

Za niezgodne z prawem organ nadzoru uznał następujące zapisy statutu:

- w § 8 ust. 1, w § 9, w § 31 ust. 1, w § 32 ust. 2 oraz w § 33 ust. 2 statutu określone zostały zadania sołectwa, sołtysa i rady sołeckiej, a także czynności podejmowane w ramach gospodarowania składnikami mienia komunalnego i nadzoru nad działalnością sołectwa – poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Uprawnienie Rady do definiowania zadań zarówno sołtysa jak i zebrania wiejskiego wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Rada podejmując przedmiotową regulację, zobowiązana jest do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym władna jest określić konkretny zakres spraw, których realizacja będzie należała do organów sołectwa. W opinii organu nadzoru zarówno zadania sołtysa jak i zadania zebrania wiejskiego powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu "w szczególności" w odniesieniu do zadań tych organów stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa i zebrania wiejskiego o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał Radzie, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje. Powyższe stanowisko dotyczy również określenia kompetencji rady sołeckiej, która pełni funkcje opiniodawczo-doradcze względem sołtysa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 92/21, wskazał, „(...) że zadania sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa. Wynika to wprost z (...) art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z zakresem zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie sołectwom zadań w trybie pozastatutowym, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem zawartym w powyższych regulacjach (wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12, wyrok WSA w Olsztynie z 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 695/15, wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17, wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19, CBOSA). Przez użycie zwrotu "w szczególności" zadania sołectw nie zostały określone w sposób wyczerpujący, przez co istnieje prawna możliwość powierzenia im zadań przekraczających statutowe i ustawowe kompetencje (m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19, wyroki WSA w Kielcach z 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 617/19, z 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 825/19, II SA/Ke 837/19, II SA/Ke 831/19, II SA/Ke 851/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19)".

- § 20 ust. 3 statutu stanowi powtórzenie art. 36 ust. 3 u.s.g.
- § 21 ust. 3, 5 i 7 oraz § 31 ust. 1 pkt 4 statutu.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 184/2021, „Ustawa nie przewiduje (...) in genere pełnienia przez sołtysa funkcji przewodniczącego rady sołeckiej. Wadliwości analizowanego zapisu § (...) statutów sołectw należy upatrywać w nieuprawnionym zatarciu ustrojowej odrębności pomiędzy organem wykonawczym (sołtysem) i "wspierającą jego działalność" radą sołecką. Jeśli idzie o możliwość przewodniczenia przez sołtysa pracom rady sołeckiej, to w ocenie Sądu w tym przypadku nie powinno się wprowadzać żadnego automatyzmu, jak to uczyniono w powołanym wyżej przepisie statutów sołectw. Sąd podziela bowiem pogląd, że statut sołectwa może wskazywać na prawo sołtysa do udziału w posiedzeniach rady sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku (zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 4 do art. 36), szczególnie że rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy (zob. M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 149). Tymczasem przyjęte w § (...) statutów sołectw rozwiązanie, że posiedzeniom rady sołeckiej przewodniczy sołtys, może być odczytywane, z jednej strony, jako nakładające na sołtysa obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach rady sołeckiej, a z drugiej strony, jako wykluczające podejmowanie przez radę jakichkolwiek działań z własnej inicjatywy”.

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. Wyrokiem z dnia 16 maja 2019 r., sygn. Akt II SA/Go 175/19, stwierdził, że „zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys – organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Zapisem tym ustawodawca dokonał wyraźnego 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, nie jest jednak organem samodzielnym, uprawnionym do reprezentowania sołectwa. Jest ciałem o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzonym w celu wspomagania sołtysa w realizacji jego zadań. Następnie trzeba podkreślić, że skoro funkcja przewodniczącego rady sołeckiej nie została ustawowo przewidziana dla sołtysa, to lokalny prawodawca nie może takiej funkcji określić w akcie prawa miejscowego, jakim jest statut. Żaden przepis prawa nie dopuszcza możliwości łączenia funkcji sołtysa i przewodniczącego rady sołeckiej. Trzeba mieć przy tym na względzie, że z konstytucyjnej zasady legalności, jak również zasady państwa prawa wynika, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził (por. uchwałę TK z dnia 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK ZU 1994, poz. 23). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W świetle zasady prawidłowej legislacji, stanowiącej jeden ze standardów państwa prawnego, treść przepisów kompetencyjnych nie może być korygowana w drodze wykładni rozszerzającej czy zawężającej (por. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK 2000 r. Nr 5, poz. 141, wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 833/17).”

- § 22 ust. 2 statutu.

Ustawodawca nie określił żadnych przesłanek uzasadniających odwołanie sołtysa, czy też wygaśnięcie jego mandatu, z pominięciem trybu wskazanego art. 36 ust. 2 tej ustawy. Sołtys, jak postanowił ustawodawca, jest przedstawicielem mieszkańców sołectwa wybieranym przez nich w ściśle określonym trybie. Zdaniem organu nadzoru brak jest zatem podstaw do stanowienia regulacji dopuszczających możliwość pozbawienia sołtysa pełnienia tej funkcji z przyczyn określonych przez Radę w trybie innym, niż przewidziany do jego powołania. Skoro ustawodawca postanowił, że wybór sołtysa następuje w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, to również jego odwołanie czyli pozbawienie go tej funkcji musi nastąpić z zachowaniem tego trybu. Co więcej, powodem odwołania sołtysa może być każda przyczyna. Jednakże o tym, czy zostanie on odwołany z tej właśnie przyczyny, ostatecznie zadecydują mieszkańcy sołectwa uprawnieni do dokonania jego wyboru i jego odwołania. Zdaniem organu nadzoru brak jest zatem podstaw prawnych do stanowienia przez Radę o dopuszczalności stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sołtysa przez organ wykonawczy gminy w sytuacji, gdy wyłączne uprawnienie do powołania i odwołania sołtysa ustawodawca powierzył mieszkańcom sołectwa (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 4 sierpnia 2011 r., sygn. NK-N.4131.661.2011.JKB).

- § 23 ust. 2 statutu.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Lubiewo rozwiązanie stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej zawartej w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie dla rady gminy do ustalania w statucie sołectwa, postanowień w zakresie przyznawania diet sołtysowi. Rada gminy posiada bowiem swobodę i zgodnie z przepisami ustawowymi może, ale nie musi, postanowić, że sołtysom należą się diety. Jeżeli jednak zadecyduje, że diety sołtysom przysługują, to czyni to w uchwale określającej zasady na jakich sołtysom będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

- § 24 i § 25 statutu.

Regulacją określoną w § 24 przyznano Zebraniu Wiejskiemu kompetencję do dokonania wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Zdaniem organu nadzoru regulacja Statutów Sołectw w powyższym zakresie narusza przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 130/21, zauważył: „W aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania do tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest więc 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 nadał 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”.

Odnosnie § 25 zauważyć należy, że stosownie do 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. Z przepisu tego wynika więc, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie więc 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 (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14.07.2021 r., sygn. akt II SA/Bd 184/21; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7.07.2020 r., sygn. akt IV SA/Po 573/20).

- § 31 ust. 1 pkt 6 i 7 statutu

W ocenie organu nadzoru, przepis § 31 ust. 1 pkt 6 sprzeczny jest z art. 37a zdanie pierwsze u.s.g., zgodnie z którym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Oznacza to, że ustawodawca ani nie obciążył sołtysa takim obowiązkiem, ani nie stworzył radzie gminy podstawy prawnej do przekształcenia ustawowego uprawnienia sołtysa w obowiązek. Wskazać ponadto należy, iż zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP wstęp na posiedzenia rady gminy ma każdy zainteresowany. Dlatego też przepisy statutów wskazujące wyłącznie na możliwość udziału w pracach rady gminy przez sołtysa w formie wstępu na sesję rady gminy wydają się zbędne. Udział sołtysa w pracach rady gminy nie może zatem zostać uregulowany w statucie jako obowiązek (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09).

Natomiast w kwestii przepisu § 31 ust. 1 pkt 6 statutu, należy przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 141/19: „W obowiązujących ustawach podatkowych przewidziano możliwość wykorzystywania sołtysa do poboru podatków stanowiących dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym podjęcie decyzji co do zarządzenia poboru podatku w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso powierzono radom gmin w drodze aktów prawa miejscowego (uchwał). Podmioty, na które rady gmin nałożą obowiązek poboru podatku w drodze inkasa, są zobligowane do jego wykonywania. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę na konieczność ścisłego korzystania przez organy stanowiące gmin z przyznanych im w przedstawionym zakresie kompetencji. Istnieje po stronie rady gminy uprawnienie do określenia (wskazania) inkasentów do dokonywania poboru podatków leśnego, rolnego i od nieruchomości od osób fizycznych, a także ustalenia ich wynagrodzenia (...), jednakże wskazanie inkasentów powinno mieć postać konkretnego określenia, odnoszącego się do zindywidualizowanego podmiotu - przez podanie imienia i nazwiska w przypadku osoby fizycznej. Obowiązek inkasenta do pobrania podatku i wpłacenia go we właściwym terminie do organu podatkowego wynika z przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów podatków, które przewidują taką możliwość pobierania danego podatku w drodze inkasa i procedury ustanawiania podmiotów inkasentami (...). Nie można tym samym tego podmiotu kreować w sposób abstrakcyjny, wiążąc go na przykład z pełnieniem określonej funkcji publicznej (...). Rada gminy uprawniona jest do ustalenia w drodze uchwały organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a w tym - stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. - do określenia organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, co czynić musi w granicach określonych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Sformułowanie ogólnej kompetencji do pobrania podatku bądź innych opłat z odesłaniem do właściwej uchwały rady.

- § 36 ust. 3 statutu.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.s.g., wójt jest organem wykonawczym. Z kolei przepis art. 30 ust. 1 u.s.g. stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zaś przepis art. 30 ust. 2 u.s.g. określa zadania wójta. W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy (ust. 3). Natomiast art. 18 ust. 2 u.s.g. ustawy określa sprawy które należą do wyłącznej właściwości rady gminy, w tym między innymi ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności (art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.). W świetle powyższego, zdaniem

organu nadzoru Rada Gminy Lubiewo, w ramach Statutów Sołectw, nie może określać „obowiązków” dla Wójta, zostały one uregulowane bowiem w ustawie o samorządzie gminnym lub innych przepisach.

Decydującym argumentem za stwierdzeniem nieważności uchwały w całości były przepisy Rozdziału 4 pt. „Sołtys i Rada Sołecka”. Charakter naruszeń prawa i sposób konstrukcji § 20 - § 32 uniemożliwiał organowi nadzoru zachowanie chociażby w części tych przepisów. Natomiast bez ww. przepisów przedmiotowa uchwała jest wadliwa, albowiem nie spełnia wymogów określonych w art. 35 ust. 3 u.s.g.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia przedmiotowej uchwały jest fakt, iż została ona już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 22 września 2022 r. poz. 4695 i weszła w życie z dniem 7 października 2022 r.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz