



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 stycznia 2023 r.

Poz. 218

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.11.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2023 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 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LII/285/2022 Rady Gminy Srokowo z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie zmiany statutu Sołectwa Solanka w części dotyczącej załącznika do uchwały, w zakresie:

- § 3 ust. 2 w zakresie sformułowania „wiejskie”,
- § 3 ust. 3 w zakresie sformułowania: „wiejskiego”,
- § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: „dopuszczają się czynu dyskwalifikującego ich w opinii społecznej, lub utracili zaufanie mieszkańców Sołectwa”,
- § 6 ust. 2 w zakresie sformułowania: „posiadających czynne prawo wyborcze”,
- § 6 ust. 3 w zakresie sformułowania: „posiadających czynne prawo wyborcze”,
- § 7 ust. 1 w zakresie sformułowania: „wiejskiego”,
- § 15 w zakresie sformułowania: „wiejskie”,
- § 17 ust. 1 w zakresie sformułowania: „zwane także Samorządem Mieszkańców Sołectwa”,
- § 22 w zakresie sformułowania „m.in.”,
- § 23 ust. 2 w zakresie sformułowania: „Samorządu Mieszkańców Sołectwa”,
- § 24 zdanie pierwsze , w zakresie sformułowania „Samorząd Mieszkańców Sołectwa”,
- § 27 w zakresie sformułowania: „posiadający czynne prawo wyborcze i figurują w spisie wyborców w Sołectwie Solanka”,
- § 32 w zakresie sformułowania „w szczególności”,
- § 32 ust. 1,
- § 32 ust. 9,
- § 33 ust. 3 w zakresie sformułowania: „wiejskie”,
- § 38 w zakresie sformułowania: „celowości, rzetelności i gospodarności”,
- § 42,
- załączników Nr 1 i 2 do statutu Sołectwa Solanka w zakresie sformułowania zawartego w zdaniu pierwszym o treści: „wiejskiego”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Srokowo, działając na podstawie art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym podjęła uchwałę w sprawie zmiany statutu Sołectwa Solanka, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W § 3 ust. 2 statutu postanowiono, iż wybory Sołtysa i Rady Sołeckiej na nową kadencję zarządza Wójt Gminy Srokowo w drodze zarządzenia, zwołuje w tym celu zebranie wiejskie określając jego termin i miejsce. Powyższym przepisem, 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. Przyznanie 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 § 3 ust. 3, § 7 ust. 1, § 15, § 33 ust. 3 statutu oraz w zakresie sformułowania zwartego w zdaniu pierwszym o treści: „wiejskiego” załączników Nr 1 i 2 do statutu Sołectwa Solanka.

Następnie w § 6 ust. 1 statutu Rada Gminy uchwaliła przepisy dotyczące odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej, wskazując iż przyczyną odwołania jest dopuszczenie się przez osoby pełniące ww. funkcję czynu dyskwalifikującego ich w opinii społecznej lub gdy utracili zaufanie mieszkańców Sołectwa. 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 postanowienia są pojęciami nieostrymi znaczeniowo, co powoduje zbyt duży luz interpretacyjny, który jest niedopuszczalny w przypadku konsekwencji wynikających z powyższego przepisu, w postaci możliwości odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej.

W § 17 ust. 1 statutu, Rada Gminy uchwaliła, iż organami sołectwa są zebranie wiejskie zwane także Samorządem Mieszkańców Sołectwa. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca wyraźnie określił organy sołectwa- zebranie wiejskie i sołtys. Tym samym rada gminy nie ma podstaw prawnych do nadawania innej nazwy zebraniu wiejskiemu tak jak to zrobiła w powołanym § 17 ust. 1 statutu, nadając zebraniu wiejskiemu alternatywną nazwę -Samorząd Mieszkańców Sołectwa. Ponadto, użycie innego nazewnictwa organów sołectwa niż przewidział to ustawodawca może wprowadzać w błąd odbiorców aktu prawnego. Powyższe należy również odnieść do § 23 ust. 2 oraz § 24 statutu.

Następnie w § 22 statutu Rada Gminy w Srokowie, uchwaliła, iż działalność organów sołectwa winna być na bieżąco dokumentowana m.in. w formie protokołów, uchwał, pism, opinii, wniosków. Użyte sformułowanie: „m.in.” powoduje, iż dokumentowanie działalności organów sołectwa dokonywana może być w jeszcze inny, nie określony w tym przepisie sposób. Natomiast przepisy statutu sołectwa na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym winny w sposób wyczerpujący regulować działalność organów sołectwa, nie pozostawiając tym organom luzu decyzyjnego, polegającego na działaniach nieprzewidzianych w przepisach statutu sołectwa. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2021 r. sygn. akt III OSK 3981/21: „zadania przekazywane jednostce pomocniczej muszą być określone w sposób zamknięty (pełny), nie pozwalający na ich kreowanie przez organy samej jednostki pomocniczej. Rada gminy ma obowiązek w sposób enumeratywny określić zadania jednostki pomocniczej w jej statucie”. Powyższe można również analogicznie zastosować do czynności podejmowanych przez organy sołectwa uregulowana w statucie sołectw. Tożsamą argumentację należy odnieść do przepisu § 32 statutu, w zakresie sformułowania: „w szczególności”, odnoszącego się do obowiązków sołtysa.

W § 27 statutu uregulowano, iż prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze i figurują w spisie wyborców w Sołectwie Solanka. Postanowieniem § 27 statutu 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 w innych sprawach jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Zawężenie przez Radę Gminy kręgu podmiotów, które mogą uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania ze względu na posiadanie praw wyborczych narusza, także art. 32 Konstytucji RP. Podobne regulacje Rada Gminy w Srokowie zawarła w § 6 ust. 2 i 3, co skutkuje koniecznością wyeliminowania ww. przepisów z obrotu prawnego. Tożsame stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 października 2022 r. sygn. akt II SA/OI 570/22.

Następnie w § 32 ust. 1 statutu uchwalono, iż do obowiązków Sołtysa należy w szczególności reprezentowanie sołectwa. Sołectwo, jako jednostka pomocnicza gminy nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek. Sołectwa są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, dlatego brak jest możliwości prawnych powierzenia przez radę gminy reprezentacji na zewnątrz Sołectwa – sołtysowi.

Jednocześnie w § 32 ust. 9 statutu, Rada Gminy Sokowo uchwaliła, iż do obowiązków Sołtysa należy inkaso podatków stanowiących dochód gminy na podstawie odrębnej uchwały Rady Gminy. Kwestie związane z poborem podatku w drodze inkasa uregulowane zostały w art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm.). Zgodnie z treścią ww. przepisu rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso. Wskazanie inkasentów powinno mieć postać konkretnego określenia, odnoszącego się do zindywidualizowanego podmiotu (przez podanie imienia i nazwiska w przypadku osoby fizycznej oraz przez podanie nazwy w przypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej). Nie bez znaczenia jest także argument, że podatnik ma prawo do tego, żeby po zapoznaniu się z należycie ogłoszonym aktem prawa miejscowego wiedzieć, kto jest uprawniony do pobrania od niego podatku. Należyte wyznaczenie czy określenie inkasenta oznacza także obowiązek wyraźnego podania w uchwale rady gminy obszaru działania inkasenta, by nie było wątpliwości, że inkasent dla obszaru jednego sołectwa nie jest uprawniony do poboru podatków na terenie innego sołectwa (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 844/20). Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż rada gminy nie ma podstaw prawnych do nałożenia na sołtysa, w treści statutu sołectwa, obowiązku w postaci poboru podatków w drodze inkasa, gdyż przedmiotowa materia jest regulowana odrębną uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego.

Ponadto, w § 38 statutu, Rada postanowiła, iż nadzór nad działalnością sołectwa sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności. Zdaniem organu nadzoru nieprawidłowe jest stanowisko Rady zawarte ww. przepisie, dotyczące kontroli nad bieżącą działalnością Sołectwa na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności, gdyż jedynym kryterium kontroli powinno być kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 9 września 2021 r. sygn. akt: II SA/Po 516/21, nadzór jest instytucją prawną, która przewiduje stosowanie środków władczych celem doprowadzenia do usunięcia naruszenia prawa poprzez

wyeliminowanie z obrotu prawnego działania (wcześniej skontrolowanego), które nie odpowiada wymogom stanu oznaczonego jako docelowy, czy też wzorcowy. Jest to jedyne kryterium, według którego można stosować środki nadzorcze. Z tego względu treść § 38 statutu nie może obejmować innych kryteriów niż zgodność z prawem, kiedy mowa o uprawnieniach nadzorczych.

W § 42 ust. 1 i 2 statutu, Rada Gminy zawarła postanowienia dotyczące procedury głosowania przez radę gminy nad uchwałą w sprawie statutu sołectw jak również postępowania Rady z uchwałą w sprawie zamiany statutu sołectw. Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowe przepisy nie mogą stanowić materii statutu sołectw, gdyż jest to materia uregulowana przez przepisy rangi ustawowej.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, orzeczono 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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki