



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 10 grudnia 2024 r.

Poz. 5572

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.358.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 grudnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr V/43/2024 Rady Gminy Rybno z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie: nadania statutów sołectwom Gminy Rybno, w części dotyczącej:

- § 6 ust. 2 załączników Nr 1-20 do uchwały w zakresie sformułowania „w szczególności”,
- § 6 ust. 3 załączników Nr 1-20 do uchwały w zakresie sformułowania „w szczególności”,
- § 9 pkt 7) załączników Nr 1-20 do uchwały,
- § 9 pkt 8) załączników Nr 1-20 do uchwały,
- § 9 pkt 13) załączników Nr 1-20 do uchwały,
- § 12 ust. 2 załączników Nr 1-20 do uchwały w zakresie sformułowania „w tym również osoby przebywające na terenie Sołectwa z zamiarem stałego pobytu bez zameldowania na stałe”,
- § 20 ust. 1 załączników Nr 1-20 do uchwały w zakresie sformułowania „dopuszczają się czynu dyskwalifikującego ich w opinii społecznej, lub utracili zaufanie mieszkańców Sołectwa”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Rybno, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 128, § 129 i § 130 uchwały Nr XXVIII/62/2016 Rady Gminy Rybno z dnia 25 października 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Rybno, podjęła uchwałę w sprawie nadania statutów następującym sołectwom Gminy Rybno:

1. Sołectwo Dębien - statut stanowi załącznik Nr 1 do uchwały,
2. Sołectwo Grabacz - statut stanowi załącznik Nr 2 do uchwały,
3. Sołectwo Grądy - statut stanowi załącznik Nr 3 do uchwały,
4. Sołectwo Gralewo Stacja - statut stanowi załącznik Nr 4 do uchwały,
5. Sołectwo Gronowo - statut stanowi załącznik Nr 5 do uchwały,
6. Sołectwo Hartowiec - statut stanowi załącznik Nr 6 do uchwały,
7. Sołectwo Jeglia - statut stanowi załącznik Nr 7 do uchwały,
8. Sołectwo Koszelewki - statut stanowi załącznik Nr 8 do uchwały,
9. Sołectwo Koszelewy - statut stanowi załącznik Nr 9 do uchwały,
10. Sołectwo Kopaniarze - statut stanowi załącznik Nr 10 do uchwały,
11. Sołectwo Naguszewo-Groszki- statut stanowi załącznik Nr 11 do uchwały,

12. Sołectwo Nowa Wieś - statut stanowi załącznik Nr 12 do uchwały,
 13. Sołectwo Prusy - statut stanowi załącznik Nr 13 do uchwały,
 14. Sołectwo Rapaty - statut stanowi załącznik Nr 14 do uchwały,
 15. Sołectwo Rumian - statut stanowi załącznik Nr 15 do uchwały,
 16. Sołectwo Rybno - statut stanowi załącznik Nr 16 do uchwały,
 17. Sołectwo Szczupliny - statut stanowi załącznik Nr 17 do uchwały,
 18. Sołectwo Truszczyzny - statut stanowi załącznik Nr 18 do uchwały,
 19. Sołectwo Tuczek - statut stanowi załącznik Nr 19 do uchwały,
 20. Sołectwo Żabiny - statut stanowi załącznik Nr 20 do uchwały,
- dalej zwane: Statutami.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 8 listopada 2024 r.

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

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 4 ustawy, ustalenie zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji.

W § 6 ust. 2 statutów, Rada Gminy Rybno postanowiła, iż „Zadania Sołectwa obejmują w szczególności:...”. Zdaniem organu nadzoru zadania sołectwa powinny być uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań. Użycie zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do zadań sołectwa stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołectwa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby bowiem przekazywanie sołectwu zadań w trybie poza statutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest zaś sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Podobne uwagi należy również odnieść do § 6 ust. 3 statutów, w których Rada postanowiła, iż „Zadania określone w ust. 2 Sołectwo realizuje w szczególności przez:.....”.

W § 9 statutów Rada określiła obowiązki sołtysa. W myśl § 9 ust. 2 pkt 7 Statutów Rada Gminy powierzyła sołtysowi kompetencję do: "podejmowania działań mających na celu umacnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego, powinien być powołany do uczestniczenia w działaniach sztabu kryzysowego". Natomiast zgodnie z treścią § 9 ust. 2 pkt 8 Statutów, obowiązkiem sołtysa jest „wspieranie wszelkiej działalności na rzecz poprawy warunków bytowych, stanu ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, w tym może uczestniczyć w odbiorach robót i potwierdzać wykonanie prac porządkowych.”

W ocenie organu nadzoru przywołane regulacje statutów zostały podjęte bez podstawy prawnej. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz

innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wyrażona w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasada działania gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli z mocy przepisu szczególnego o randze ustawy spraw tych nie przekazano do zakresu działania innego podmiotu, oznacza, że wykonywanie zadań publicznych o charakterze lokalnym należy do gminy. Organami gminy określonymi w art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, którym została powierzona kompetencja do wykonywania tych zadań, jest rada gminy z funkcją stanowiącą i kontrolną (art. 15 ust. 1) oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy (art. 26 ust. 1).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują, m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Powyższe oznacza, że do zadań własnych gminy należy wskazane w § 9 pkt 7 i 8 Statutów wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ocenie organu nadzoru określenie zakresu zadań, jakie będzie realizował sołtys nie jest tożsame z ustanowieniem domniemania właściwości sołectwa czy też jego organów do załatwiania spraw publicznych powierzonych do realizacji organom samorządu gminnego. Nie można również utożsamiać działalności jednostek pomocniczych gminy z działalnością samej gminy.

Zasady działania organów władzy publicznej w razie klęski żywiołowej określa ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897 z późn. zm.). W myśl art. 8 tejże ustawy: „W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, 2) starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, 3) wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, 4) minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.” Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej: „1. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. 2. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.”

Tym samym to ustawa o stanie klęski żywiołowej określa organy odpowiedzialne za działania w zakresie klęsk żywiołowych, regulując jednocześnie kompleksowo ich kompetencje i wskazując podmioty, za pomocą których organy te wykonują swoje zadania.

Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z cytowanym art. 9 ust. 12 ustawy o stanie klęski żywiołowej wójt może wydawać wiążące polecenia organom jednostek pomocniczych, a więc także sołtysom - organom wykonawczym tych jednostek. Jednakże decyzja o powierzeniu sołtysom zadań związanych z działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej należy do wójta, a w żadnym razie nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez radę gminy. Warto również przytoczyć w tym miejscu treść art. 31b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Sama więc ustawa odsyła w tym zakresie do innych regulacji prawnych zawartych w aktach normatywnych wyższego rzędu.

W związku z wystąpieniem innych miejscowych zagrożeń, zastosowanie znajdują także przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1443 ze zm.). W oparciu o art. 20 ust. 1 i 2 wspomnianej ustawy, akcję ratowniczą organizuje i kieruje nią Państwowa Straż Pożarna, a podczas wykonywania czynności, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, biorące udział w akcjach ratowniczych, obowiązane są przestrzegać wskazań lub instrukcji osób kierujących tymi służbami. Wobec powyższego sołtys nie jest uprawniony do wykonywania zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej bez upoważnienia przez odpowiednie służby.

Powyższe potwierdza, że rada gminy stanowiąc statut sołectwa nie posiada kompetencji do powierzenia sołtysowi mocą statutu sołectwa realizacji zadania w zakresie umacniania bezpieczeństwa, porządku

publicznego, ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Organy do tego uprawnione określa, m.in. ustawa o stanie klęski żywiołowej i ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. W szczególności podkreślenia wymaga fakt, że powierzenie sołtysom wykonania zadań związanych z przedmiotowymi działaniami zależy wyłącznie od woli wójta, a w żadnym razie nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez radę gminy mocą statutu sołectwa.

Tym samym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 9 pkt 7-8 Statutów.

Jednocześnie w § 9 pkt 13 statutów, Rada Gminy Rybno uchwaliła, iż do obowiązków Sołtysa należy inkaso podatków stanowiących dochód gminy na podstawie odrębnej uchwały Rady Gminy. Kwestie związane z poborem podatku w drodze inkaso 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.

W § 12 ust. 2 statutów, Rada Gminy Rybno ustaliła, iż „Prawo do głosowania na zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy Sołectwa, stale zamieszkujący na jego obszarze, w tym również osoby przebywające na terenie Sołectwa z zamiarem stałego pobytu bez zameldowania na stałe.” Postanowieniem tym 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 sołectkiej. Organ stanowiący gminy nie może na tej podstawie określać kręgu podmiotów uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim, bowiem kwestia ta została uregulowana przez ustawodawcę.

Następnie w § 20 ust. 1 statutów Rada Gminy uchwaliła przepisy dotyczące odwołania Sołtysa i Rady Sołectkiej, 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 Sołectkiej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Radosław Król