



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 04 grudnia 2024 r.

Poz. 5831

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.371.2024.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/46/2024 Rady Gminy Przelewice z dnia 25 października 2024 r. w sprawie utworzenia Sołectwa Karsko w wyniku podziału dotychczasowego Sołectwa Żuków oraz zmiany innych uchwał.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2024 r. Rada Gminy Przelewice podjęła uchwałę Nr VI/46/2024 w sprawie utworzenia Sołectwa Karsko w wyniku podziału dotychczasowego Sołectwa Żuków oraz zmiany innych uchwał. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 listopada 2024 r.

Na mocy wskazanej uchwały Rada Gminy Przelewice, na wniosek mieszkańców miejscowości Karsko, dokonała podziału Sołectwa Żuków na dwa sołectwa: sołectwo Żuków i sołectwo Karsko oraz nadała statut utworzonemu w ten sposób sołectwu Karsko.

W toku badania legalności ww. uchwały ustalono, że została ona podjęta z istotnymi uchybieniami proceduralnym, a ponadto, niektóre z jej postanowień są niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr VI/46/2024 stanowią, powołane m.in. przez Radę, art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także § 1 ust. 1 i ust. 3 oraz § 2 załącznika Nr 3 do uchwały Nr XVIII/142/2012 Rady Gminy Przelewice z dnia 25 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Przelewice.¹⁾

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym *jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy*. Przepisy art. 35 ust. 1 i ust. 3 tej ustawy stanowią z kolei, że:

1. *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. (...)*

3. *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.*

¹⁾Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2314 z późn. zm.

Dodatkowo, w Gminie Przelewice, zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych zostały określone w załączniku Nr 3 do Statutu Gminy Przelewice. Zawarte w nim regulacje stanowią, że: o utworzeniu, połączeniu lub podziale jednostki pomocniczej rozstrzyga Rada Gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (§1 ust. 1), których tryb określa Rada w drodze uchwały (§1 ust. 2). Uchwała podjęta w sprawie utworzenia, podziału lub połączenia sołectwa powinna określać: nazwę, obszar, granice i siedzibę jednostki pomocniczej, przy czym granice jednostek pomocniczych powinny w miarę możliwości uwzględniać naturalne uwarunkowania przestrzenne, komunikacyjne i więzi społeczne (§2 ust. 1). Inicjatorem utworzenia, podziału lub połączenia jednostki pomocniczej mogą być mieszkańcy obszaru w liczbie minimum 30 osób, których ta jednostka obejmuje lub ma obejmować, albo organ Gminy Przelewice (§1 ust. 3).

Przywołane unormowania ustawowe i statutowe niewątpliwie przyznają Radzie Gminy Przelewice uprawnienie do utworzenia sołectwa, w tym przez wyodrębnienie sołectwa z dotychczasowej jednostki pomocniczej Gminy (podział sołectwa). Jednak, jak wynika z przywołanych przepisów, nie tylko kwestia utworzenia i podziału sołectwa podlega konsultacjom z mieszkańcami (art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i § 1 ust. 1 załącznika Nr 3 do statutu Gminy Przelewice), lecz procedurze konsultacyjnej powinien być poddany także statut tej jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 ww. ustawy)

Dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, konieczne jest uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany. Konsultacje przeprowadza się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, podjętej na podstawie art. 5a ust. 2 ww. ustawy, który stanowi, że *zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy*. W art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wskazał na dwa rodzaje konsultacji z mieszkańcami gminy: obligatoryjne, które przeprowadza się w wypadkach przewidzianych ustawą, oraz fakultatywne, które mogą się odbyć w innych sprawach ważnych dla gminy. Z obligatoryjnym przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami mamy do czynienia właśnie przy nadaniu statutu jednostce pomocniczej gminy, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W orzecznictwie podnosi się przy tym, że wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii, choć wynik tych konsultacji nie ma charakteru wiążącego dla organów gminy i nie zobowiązuje ich do uwzględnienia zgłoszonych przez mieszkańców uczestniczących w konsultacjach uwag i propozycji.²⁾ Uchwała dotycząca nadania statutu sołectwa powinna zostać podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej, której samorząd pomocniczy ma być uregulowany statutem. O legalności działania organu rozstrzyga to, czy konsultacje poprzedzające określenie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem przeprowadzone zostały na podstawie regulacji zawartych w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.³⁾

Dla oceny legalności uchwały Nr VI/46/2024 z dnia 25 października 2024 r. w sprawie w sprawie utworzenia Sołectwa Karsko w wyniku podziału dotychczasowego Sołectwa Żuków oraz zmiany innych uchwał istotne jest więc zbadanie, czy przed jej podjęciem z mieszkańcami istniejącego sołectwa Żuków (w tym z mieszkańcami Karska) zostały przeprowadzone konsultacje dotyczące wyodrębnienia sołectwa Karsko, jak również, czy konsultacjami objęta została proponowana treść statutu nowego sołectwa Karsko. Z treści uzasadnienia do tego aktu wynika, że konsultacje z mieszkańcami zostały przeprowadzone, ale tylko w zakresie podziału sołectwa Żuków na dwa sołectwa: Żuków i Karsko. Konsultacje w tej sprawie zostały ogłoszone zarządzeniem Nr 197/2024 Wójta Gminy Przelewice z dnia 2 września 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących powstania nowego sołectwa Karsko wyodrębnionego z sołectwa Żuków obejmującego granice administracyjne miejscowości Karsko, gmina Przelewice. Zarządzenie to spełnia wymogi określone w uchwale Nr IX/75/2015 Rady Gminy Przelewice z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Przelewice,⁴⁾ która normuje zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w Gminie Przelewice. W zarządzeniu Wójta określono bowiem przedmiot, zasięg terytorialny, termin rozpoczęcia i zakończenia oraz formę konsultacji.

²⁾ Por. Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, WKP 2021; komentarze Lex; wyroki: WSA w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 1838/23.

³⁾ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 756/21, z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 1838/23.

⁴⁾ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3033.

W stanowiącym załącznik do zarządzenia formularzu konsultacyjnym zawarto pytanie o treści: *Czy wyraża Pani/Pan zgodę na powstanie nowego sołectwa Karsko wyodrębnionego z sołectwa Żuków, obejmującego granice administracyjne miejscowości Karsko, gmina Przelewice*, dając uczestnikom konsultacji możliwość zaznaczenia odpowiedzi twierdzącej (tak) lub przeczącej (nie), a także zgłoszenia uwag lub wniosków. Konsultacje odbyły się w terminie od dnia 2 września 2024 r. do dnia 2 października 2024 r., a w ich wyniku wpłynęło do Urzędu Gminy Przelewice 40 wypełnionych formularzy konsultacyjnych zawierających uwagi i wnioski, przy czym w każdym z formularzy zaznaczona została opcja „tak”, co oznacza opowiedzenie się za utworzeniem sołectwa Karsko.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że konsultacje z mieszkańcami dotyczyły wyłącznie utworzenia nowego sołectwa Karsko, nie zaś zebrania opinii mieszkańców co do treści statutu tej jednostki pomocniczej. Tym samym, w sposób istotny naruszony został przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który nakazuje skonsultowanie z mieszkańcami statutu jednostki pomocniczej gminy, określającego jej organizację i zakres działania. W tej sytuacji konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr VI/46/2024 w sprawie utworzenia Sołectwa Karsko w wyniku podziału dotychczasowego Sołectwa Żuków oraz zmiany innych uchwał, mocą której Rada Gminy Przelewice nadała statut utworzonemu sołectwu Karsko.

Niezależnie od wadliwości trybu podjęcia uchwały Nr VI/46/2024, wskazać należy na sprzeczność z prawem niektórych postanowień statutu sołectwa Karsko, stanowiącego załącznik Nr 1 do tego aktu, tj. jego §17 lit. g oraz lit. k, a także użycia w §17 we wprowadzeniu do wyliczenia obowiązków i kompetencji sołtysa sformułowania „w szczególności”.

Z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że w statucie sołectwa muszą być określone zadania jego organów. Oznacza to, że w statucie sołectwa powinny być wyraźnie wskazane zadania i kompetencje jego organów. Użycie zwrotu "w szczególności" w odniesieniu do obowiązków i kompetencji sołtysa stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań, a ponadto, pozwala na poszerzenie listy kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina.

Z kolei, w §17 lit. g oraz lit. k statutu sołectwa Karsko Rada Gminy postanowiła, że do obowiązków i kompetencji sołtysa należy m.in.

g) *na wniosek Wójta Gminy opiniowanie podań mieszkańców Sołectwa o ulgi z zakresu podatków, opłat i innych należności, (...)*

k) *wykonywanie innych zadań należących do Sołtysa, a wynikających z mocy ogólnie obowiązujących przepisów, m.in. w zakresie obronności i ochrony pożarowej, inkasa niektórych podatków i opłat, zapobieganie klęskom żywiołowym oraz usuwanie ich skutków.* W cyt. unormowaniach Rada przyznała sołtysowi uprawnienie do opiniowania podań mieszkańców sołectwa w sprawach udzielenia ulg z zakresu podatków, opłat i innych należności oraz powierzyła mu wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w tym dotyczących inkasa niektórych podatków i opłat.

Zauważyć trzeba, że w przypadkach ubiegania się o udzielenie ulg z zakresu podatków, opłat i innych należności postępowanie w tym sprawach jest prowadzone w oparciu o Ordynację podatkową⁵⁾, która w sposób wyczerpujący reguluje procedurę podatkową, w tym określa obowiązki właściwych w tych sprawach organów, nie przewidując jednak współuczestnictwa sołtysów w tych postępowaniach. Co istotne, prawodawca nie upoważnił również rady gminy do umocowania sołtysów bądź innych podmiotów do czynnego udziału w tych postępowaniach poprzez wydawanie opinii.

Wykluczone jest także nałożenie na sołtysa w statucie sołectwa obowiązku inkasowania podatków. Uzasadniając to stanowisko, podkreślić trzeba, że w obowiązujących ustawach podatkowych, tj. ustawie o podatkach i opłatach lokalnych⁶⁾ (art. 6 ust. 12), ustawie o podatku rolnym⁷⁾ (art. 6b) oraz ustawie o podatku leśnym⁸⁾ (art. 6 ust. 8) 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

⁵⁾ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.).

⁶⁾ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 70 z późn. zm.).

⁷⁾ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1176 z późn. zm.).

⁸⁾ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888 z późn. zm.).

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. Uprawnienie do określenia inkasentów do dokonywania poboru podatków leśnego, rolnego i od nieruchomości od osób fizycznych, a także ustalenia ich wynagrodzenia, co wynika z powołanych wyżej przepisów ustaw podatkowych, powinno mieć postać wskazania zindywidualizowanych podmiotów – przez podanie imienia i nazwiska w przypadku osoby fizycznej. Nie można tym samym kreować obowiązku poboru podatków lokalnych w drodze inkasa w sposób abstrakcyjny, wiążąc go na przykład z pełnieniem określonej funkcji publicznej. Do tego zaś zmierza kwestionowany przepis §17 lit. k załącznika Nr 1 do uchwały Nr VI/46/2024. Innymi słowy, inkasent nie może być abstrakcyjnym, niedookreślonym jednoznacznie podmiotem, ani dla organu podatkowego, ani dla osoby uiszczającej daninę (por. wyroki: WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt I II SA/Go 227/16; NSA z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 1526/06).

W związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały Nr VI/46/2024 Rady Gminy Przelewice z dnia 25 października 2024 r. w sprawie utworzenia *Sołectwa Karsko w wyniku podziału dotychczasowego Sołectwa Żuków oraz zmiany innych uchwał*, wskazać należy, że na wydane w tej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski