



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 października 2024 r.

Poz. 8479

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.327.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 października 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)

orzekam

nieważność uchwały nr IX/44/2024 Rady Miejskiej Gminy Rychtal z dnia 12 września 2024 r. w sprawie nadania Statutów Sołectwom z terenu Gminy Rychtal - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 12 września 2024 r. Rada Miejska Gminy Rychtal podjęła uchwałę nr IX/44/2024 w sprawie nadania Statutów Sołectwom z terenu Gminy Rychtal, dalej jako "uchwała". Statuty sołectw stanowią załączniki nr 1 - 10 do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 września 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Stosownie do treści art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), dalej jako "u.s.g.", 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 u.s.g.). Zgodnie z 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".

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie - art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) - dalej jako "Konstytucja RP". W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa elementy obligatoryjne, które muszą być uwzględnione w każdym statucie jednostki pomocniczej (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17, CBOSA).

W Rozdziale 2 załączników do uchwały rada postanowiła, że:

- § 5: "Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej wybierani są na okres kadencji Rady w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez Mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania, uczestniczących w Zebraniu Wiejskim";
- § 6 ust. 2: "Zarządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa ponadto porządek obrad Zebrania Wiejskiego, na którym ma nastąpić wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej";
- § 6 ust. 4: "Zarządzenie w sprawie wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej podaje się do wiadomości mieszkańcom Sołectwa w terminie 7 dni przed datą Zebrania Wiejskiego";
- § 6 ust. 5: "Dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, na Zebraniu Wiejskim wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/5 uprawnionych Mieszkańców Sołectwa";
- § 6 ust. 6: "O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby Mieszkańców Sołectwa, wybory w nowym terminie mogą być przeprowadzone bez względu na liczbę obecnych na Zebraniu Wiejskim";
- § 7 ust. 1: "W celu wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej Zebranie Wiejskie powołuje 3 osobową komisję skrutacyjną";
- § 7 ust. 2 lit. c: "Do zadań komisji należy: (...) c) ustalenie i podanie do publicznej wiadomości Zebrania Wiejskiego wyników głosowania i wyborów";
- § 8: "Kandydatury na stanowisko Sołtysa i członków Rady Sołeckiej mogą zgłaszać wszyscy uczestnicy Zebrania Wiejskiego"
- § 9: "Komisja powołana w celu przeprowadzenia wyborów zamyka listę kandydatów na stanowisko Sołtysa i członków Rady Sołeckiej po zarejestrowaniu wszystkich nazwisk zgłoszonych przez uczestników Zebrania Wiejskiego";
- § 10 ust. 1: "Po zamknięciu listy kandydatów na stanowisko Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przewodniczący komisji, o której mowa w § 7 niniejszego Statutu, poddaje pod głosowanie tajne Zebrania Wiejskiego wszystkie zarejestrowane kandydatury w kolejności alfabetycznej";
- 12 ust. 2 lit. a: "Do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy: a) wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej (...)".

Jednocześnie w Rozdziale 1 w § 3 pkt 7 załączników do uchwały postanowiono, że: "Ilekróć w statucie jest mowa o "Zebraniu Wiejskim – należy przez to rozumieć organ uchwałodawczy Sołectwa".

Zdaniem organu nadzoru, jako podjęte z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. należy uznać wymienione powyżej przepisy Rozdziału 2 załączników do uchwały, w zakresie w jakim dotyczą wyboru sołtysa i rady sołeckiej przez zebranie wiejskie. Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Z kolei w myśl art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W ocenie organu nadzoru, zebranie wiejskie nie posiada uprawnień elekcyjnych, wobec czego nie może dokonywać wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej. Przypisanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z uregulowaniem art. 36 ust. 1 u.s.g., 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.

Tak więc ustawodawca wyraźnie rozróżnił gremium, które dokonuje decyzji o wyborze sołtysa i członków rady sołeckiej oraz gremium, które decyduje o sprawach sołectwa. W tym drugim przypadku nazwał je zebraniem wiejskim, wynosząc je do rangi organu uchwałodawczego. Gdyby ustawodawca chciał wyposażać zebranie wiejskie również w kompetencje elekcyjne, stosowny przepis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g. Wynika z tego, że do kompetencji zebrania wiejskiego nie należy wybór sołtysa, ani członków rady sołeckiej, albowiem podmioty te są wybierane przez wszystkich stałych mieszkańców sołectwa

uprawnionych do głosowania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 13 lipca 2022 r., II SA/Bd 197/22; wyrok WSA w Poznaniu z 7 września 2021 r., II SA/Po 497/21 - CBOSA).

Podkreślić należy, że powyższe stanowisko nie dotyczy procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie unormowania zasad odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i rady sołeckiej regulacji statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 lutego 2021 r., IV SA/Po 1416/20, CBOSA). Rada gminy może zatem określić w statucie sołectwa sytuacje, w których możliwe jest odwołanie organów sołectwa przed końcem ich kadencji, jak również przyznać zebraniu wiejskiemu - jako organowi uchwałodawczemu - kompetencje do odwołania ww. organów.

Dodać również należy, że dopuszczalność wprowadzenia wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołeckiej nie wynika z art. 36 ust. 2 u.s.g. Nie wynika także z uregulowanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm. - dalej jako "k.wyb.") zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy, na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a wręcz - jak wskazuje się w doktrynie - powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej. Powyższe prowadzi do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. wyroki WSA w Poznaniu z 21 lutego 2018 r., IV SA/Po 1106/17 oraz z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 370/23; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lipca 2019 r., II SA/Go 325/19 - CBOSA).

W Rozdziale 3 w § 13 załączników do uchwały rada uchwaliła, że: "1. Do zakresu działania Zebrania Wiejskiego należy także sprawowanie kontroli działalności Sołtysa oraz Rady Sołeckiej. W tym celu Zebranie Wiejskie może wyłaniać specjalne komisje. 2. Zebranie Wiejskie, podejmując uchwałę o powołaniu komisji, o jakiej mowa w ust. 1, określa precyzyjnie jej zadania. 3. Komisje, o których mowa w ust. 1, w ramach realizacji zadania określonego w ust. 2, są uprawnione do: a) żądania wyjaśnień, b) przeglądania dokumentów, c) przeprowadzania oględzin".

W świetle art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem, któremu ustawodawca nadał wyłącznie kompetencje uchwałodawcze. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Poznaniu wyrażone w wyroku z 20 maja 2021 r., IV SA/Po 82/21, CBOSA, zgodnie z którym: "w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością organów jednostki pomocniczej przysługują organom gminy. Z art. 36 ust. 1 u.s.g. wynika, że zebranie wiejskie jest w sołectwie jedynie organem uchwałodawczym i nie posiada kompetencji kontrolnych. Ustanowienie tych kompetencji w treści statutu jednostki pomocniczej gminy stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g."

Jak już wyżej wskazano, w treści art. 36 ust. 1 u.s.g. ustawodawca przewidział dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada więc statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomaganie działalności sołtysa. W konsekwencji przyjęcie przez radę w § 17 ust. 2 załączników do uchwały, że: "Pod nieobecność Sołtysa obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy członek Rady Sołeckiej upoważniony przez Sołtysa" oraz w § 17 ust. 3: "W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego i gdy nie udzielił upoważnienia żadnemu z członków Rady Sołeckiej, obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy członek Rady Sołeckiej przez nią wybrany", w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 36 ust. 1 u.s.g. Analogicznie - jako podjęty z istotnym naruszeniem prawa - ocenić należy zapis zawarty w § 22 ust. 3 lit. a załączników do uchwały, zgodnie z którym wspomaganie sołtysa w rozumieniu § 22 ust. 1 załączników do uchwały obejmuje "zastępowanie Sołtysa na podstawie jego pisemnego upoważnienia w realizacji zadań określonych w § 17-19 i 21 ust. 1 i 2". Ustawodawca nie przewidział możliwości cedowania kompetencji sołtysa na inną osobę. O ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, "ciał", itp.) nieznanymi ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom "ustawowym" (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA).

W Rozdziale 3 w § 14 załączników do uchwały rada przyjęła, że: "Do udziału w Zebraniu Wiejskim prawo mają wszyscy Mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej". Jednocześnie w Rozdziale 1 w § 3 pkt 6 załączników do uchwały postanowiono, że: "Ilekcóż w statucie jest mowa o "Mieszkańcu Sołectwa"- "należy przez to rozumieć osobę zameldowaną na stałe w sołectwie".

Tymczasem w myśl art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim, zaś ograniczenia wynikające z przywołanego powyżej przepisu u.s.g. dotyczą wyłącznie czynnego prawa wyborczego w wyborach sołtysa i rady sołectkiej. "Zebranie wiejskie" jest pojęciem szerszym od pojęcia "uprawnionych do głosowania" mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Prawo do udziału w zebraniu wiejskim posiadają bowiem wszyscy stali mieszkańcy sołectwa, zaś prawo do głosowania w wyborach sołtysa oraz członków rady sołectkiej jedynie ci stali mieszkańcy sołectwa, którzy są uprawnieni do głosowania. Kwestia biernego i czynnego prawa wyborczego została uregulowana w art. 10 i 11 k.wyb.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że zgodnie z ustrojową koncepcją wspólnoty samorządowej, określoną w art. 1 u.s.g., tego typu wspólnotę tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy (ust. 1), a ilekroć w u.s.g. jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Wspólnotę samorządową tworzą zatem mieszkańcy gminy, tj. ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy. Podobnie definiuje wspólnotę samorządową art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, mówiąc o "ogóle mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego". To nie zameldowanie zatem decyduje o przynależności danej osoby do wspólnoty samorządowej, a jej miejsce zamieszkania. Jak wskazuje się przy tym w judykaturze i doktrynie, o tym kto jest mieszkańcem gminy, rozstrzyga art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.). Mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu. Stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości (por. wyrok NSA z 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, CBOSA). Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej. Oznacza to, że zameldowanie na pobyt stały powinno być traktowane jedynie jako jeden z dowodów wskazujących na przebywanie danej osoby na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu.

W Rozdziale 3 w § 21 ust. 2 załączników do uchwały, rada gminy postanowiła, że: "Do zadań Sołtysa należy w szczególności: a) przygotowanie projektów uchwał Zebrania Wiejskiego, b) wykonywanie uchwał Zebrania Wiejskiego, c) gospodarowanie mieniem przekazanym Sołectwu, d) wykonywanie zadań wynikających z przepisów szczególnych, e) przedkładanie Zebraniu Wiejskiemu projektu wniosku Sołectwa do Burmistrza Gminy Rychtal o przyznanie w danym roku budżetowym środków z funduszu sołectkiego oraz wykonywanie pozostałych obowiązków określonych przepisami ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.)". W przywołanych przepisach statutów jednostek pomocniczych gminy brak jest wyczerpującego uregulowania zadań organu jakim jest sołtys. Na konieczność wyczerpującego określenia zadań organów sołectwa oraz zadań i sposobu realizacji zadań sołectwa zwrócił uwagę m.in. WSA w Poznaniu w wyroku z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA: "(...) w świetle art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. i – dodajmy – art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. zadania (...) jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. (...) Użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot <w szczególności> przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze kwestie, niż wskazane w pkt 1–5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii – a zwłaszcza zadań (...) jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań – w sposób otwarty". Wobec tego, w ocenie organu nadzoru, określenie przez radę zadań sołtysa w formie katalogu otwartego narusza prawo w sposób istotny.

W Rozdziale 7 zatytułowanym "Gospodarka finansowa Sołectwa" w § 33 ust. 7 załączników do uchwały rada gminy postanowiła, że: "Kontrolę gospodarki finansowej Sołectwa sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informacje w tym zakresie Burmistrzowi Gminy raz w roku". Tymczasem ustawodawca w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. jednoznacznie wskazuje, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością organów jednostki pomocniczej przysługują organom gminy, a więc nie tylko radzie gminy, ale i organowi wykonawczemu gminy. Chodzi tu zatem tylko o organy gminy, nie zaś o inne podmioty (np. komisję, czy skarbnika gminy - który jest pracownikiem samorządowym). Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Poznaniu wyrażone wyroku z 20 maja 2021 r., IV SA/Po 82/2021, CBOSA, według którego: "Nie jest zatem prawnie dopuszczalne powierzenie w statucie jednostki pomocniczej uprawnień kontrolnych w zakresie spraw finansowych sołectwa skarbnikowi gminy".

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Gminy Rychtal

Burmistrz Gminy Rychtal