



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 9854

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.381.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 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, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwał Rady Miejskiej Gminy Stęszew z dnia 7 listopada 2024 r. nr:

- 1)IX/50/2024 w sprawie uchwalenia Statutu jednostki pomocniczej Gminy Stęszew – Sołectwo Tomice
- 2)IX/51/2024 w sprawie uchwalenia Statutu jednostki pomocniczej Gminy Stęszew – Sołectwo Rybojedzko
- 3)IX/52/2024 w sprawie uchwalenia Statutu jednostki pomocniczej Gminy Stęszew – Sołectwo Dębno
- 4)IX/53/2024 sprawie uchwalenia Statutu jednostki pomocniczej Gminy Stęszew – Sołectwo Dębienko – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2024 r. Rada Miejska Gminy Stęszew podjęła uchwały o nr: IX/50/2024 w sprawie uchwalenia Statutu jednostki pomocniczej Gminy Stęszew – Sołectwo Tomice, IX/51/2024 w sprawie uchwalenia Statutu jednostki pomocniczej Gminy Stęszew – Sołectwo Rybojedzko, IX/52/2024 w sprawie uchwalenia Statutu jednostki pomocniczej Gminy Stęszew – Sołectwo Dębno, IX/53/2024 sprawie uchwalenia Statutu jednostki pomocniczej Gminy Stęszew – Sołectwo Dębienko, dalej jako "uchwały". Statuty ww. sołectw stanowią załączniki do uchwał.

Uchwały podjęto na podstawie "art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465)".

Uchwały zostały doręczone Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 listopada 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowych uchwał, 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, ze zm.), 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.). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 § 7 ust. 1 załączników do uchwał rada przyjęła: "Organami Sołectwa są: 1) Zebranie Wiejskie, 2) Sołtys, 3) Rada Sołecka".

Tymczasem 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 wspomagania działalności sołtysa.

W § 7 ust. 2 załączników do uchwał rada postanowiła, że: "Zebranie Wiejskie może powołać Komisję Rewizyjną".

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."

W świetle powyższego, nieprawidłowe jest również unormowanie zawarte w § 7 ust. 3 załączników od uchwał w zakresie zwrotu: "i 3 oraz Komisji Rewizyjnej".

W § 8 ust. 4 załączników do uchwał rada przyjęła, że: "Rada Sołecka wybiera ze swojego składu zastępcę Sołtysa na pierwszym posiedzeniu Rady Sołeckiej i informuje o wyborze zastępcy sołtysa Burmistrza Gminy". W § 13 ust. 2 załączników do uchwał rada uregulowała, że: "Pod nieobecność Sołtysa obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy zastępca Sołtysa lub uprawniony przez Sołtysa członek Rady Sołeckiej".

W odniesieniu do wyżej przywołanych zapisów załączników do uchwał należy wskazać, że 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.) nieznanym ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiekolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom "ustawowym" (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA).

W § 8 ust. 3 zd. drugie załączników do uchwał rada przyjęła, że: "Zebranie Wiejskie określa liczbę członków Rady Sołeckiej". W § 9 załączników do uchwał rada postanowiła, że: "Do wyłącznej właściwości Zebrania Wiejskiego należy: 1) wybór i odwoływanie Sołtysa; 2) wybór i odwoływanie Rady Sołeckiej; (...)". W § 21 ust. 1 i 2 załączników do uchwał rada uregulowała, że: "1. Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzania wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania osób. 2. W przypadku braku określonego w ust. 1 kworum, następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu zebrania, uchwały podejmowane w drugim terminie są wiążące bez względu na ilość obecnych". Ponadto w Rozdziale IV załączników do uchwał zatytułowanym "Tryb wyboru sołtysa i rady sołeckiej" rada przyjęła w § 22, że: "1. Zebranie wiejskie wybiera sołtysa i radę sołecką na okres kadencji odpowiadający kadencji Rady. 2. Zebranie wiejskie w sprawie wyboru sołtysa i rady sołeckiej winno odbyć się w terminie sześciu miesięcy od upływu kadencji Rady Gminy". Z kolei w § 26 załączników do uchwał zapisano: "1. W przypadku odwołania lub ustąpienia Sołtysa Burmistrz Gminy zwołuje Zebranie Wiejskie dla wyboru nowego Sołtysa. 2. Wybory dla uzupełnienia składu Rady Sołeckiej przeprowadza samodzielnie Zebranie Wiejskie zwołane przez Sołtysa".

Zdaniem organu nadzoru, jako podjęte z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. należy uznać wymienione powyżej przepisy załączników do uchwał, 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.) 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 § 24 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały rada przyjęła, że: "3. W przypadku zgłoszenia jednego kandydata na Sołtysa, głosowania nie przeprowadza się a zgłoszonego kandydata uważa się za wybranego. 4. Jeżeli liczba zgłoszonych kandydatów do Rady Sołeckiej odpowiada liczbie określonej w § 8 pkt 3 wyborów nie przeprowadza się, a za wybranych uważa się zgłoszonych kandydatów".

W ocenie organu nadzoru, wskazane zapisy naruszają obowiązek przeprowadzania wyborów wynikający z przepisu art. 36 ust. 2 u.s.g., w świetle którego sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Oznacza to, że rada gminy uchwalając statuty sołectw związana jest regulacją ustawową i tym samym nie jest uprawniona do określenia w statucie odmiennego niż w ustawie trybu powoływania sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. wyrok WSA w Gdańsku z 22 marca 2018 r., III SA/Gd 97/18, CBOSA).

W § 16 ust. 2 załączników do uchwał zapisano: "Do obowiązków Sołtysa należy w szczególności: 1) zwoływanie Zebrania Wiejskiego, 2) zwoływanie posiedzeń Rady Sołeckiej, 3) reprezentowanie Sołectwa na zewnątrz, 4) uczestniczenie w naradach Sołtysów (...)". W § 17 ust. 5 załączników do uchwał rada postanowiła, że: "Do zadań Rady Sołeckiej należy w szczególności: 1) opracowywanie i przedkładanie

na Zebraniu Wiejskim projektów programów pracy samorządu, 2) zbieranie wniosków i innych wystąpień mieszkańców w sprawach Sołectwa (...).

W cytowanych powyżej przepisach statutów jednostek pomocniczych gminy brak jest wyczerpującego uregulowania zadań organów sołectw. Konieczność wyczerpującego określenia zadań organów sołectwa oraz zadań i sposobu realizacji zadań sołectwa została potwierdzona przez 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". Zatem użyty przez radę w § 16 ust. 2 oraz w § 17 ust. 5 załączników do uchwał zwrot: "w szczególności" powoduje, że rada w sposób nieuprawniony określiła zadania sołtysa i rady sołeckiej w formie katalogu otwartego.

W § 17 ust. 4 załączników do uchwał rada uchwaliła, że: "Radny z Sołectwa obligatoryjnie uczestniczy w posiedzeniu Rady Sołeckiej".

W ocenie organu nadzoru, powyższe unormowanie wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 35 ust. 1 i ust. 3 u.s.g., albowiem nie dotyczy ono organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, lecz reguluje materię związaną z organizowaniem pracy radnych rady gminy. Należy podkreślić, że obowiązki radnych zostały określone w przepisach art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1 u.s.g. Jak wynika z art. 23 ust. 1 u.s.g. - radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy i utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w szczególności poprzez przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawianie tych postulatów organom gminy. Natomiast stosownie do treści art. 24 ust. 1 u.s.g., radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji, oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany i desygnowany. Organ nadzoru nadmienia, że art. 35 ust. 3 u.s.g. nie zawiera zamkniętego katalogu obligatoryjnych elementów statutu jednostki pomocniczej, jednakże w zestawieniu z art. 35 ust. 1 u.s.g. należy stwierdzić, że elementy te mają odnosić się wyłącznie do organizacji i zakresu działania sołectwa, a co za tym idzie – nie mogą jednocześnie wpływać na tryb pracy radnego Rady Miejskiej Gminy Sęszew poprzez nałożenie na niego dodatkowych obowiązków w statucie jednostki pomocniczej.

W ocenie organu nadzoru, niewystarczające jest także unormowanie dotyczące kontroli i nadzoru zawarte w rozdziale VII załączników do uchwał zatytułowanym "Zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej". W § 30 ust. 1 załączników do uchwał rada przyjęła, że: "Rada Miejska Gminy sprawuje nadzór nad jednostkami pomocniczymi w zakresie wykonywanych zadań". W § 30 ust. 2 załączników do uchwał wymienione zostały podstawowe środki nadzoru. Natomiast w § 30 ust. 3 rada postanowiła, że: "Burmistrz Gminy i wyznaczeni przez niego pracownicy mają prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących funkcjonowania Sołectwa. Mogą ponadto uczestniczyć w posiedzeniach organu Sołectwa".

Stosownie od treści art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. rada powinna określić w statutach sołectw zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Podkreślenia wymaga, że nadzór i kontrola stanowią dwie niezależne instytucje prawne, które chociaż są ze sobą powiązane, to jednak należy traktować je oddzielnie. Tymczasem przyjęta przez radę regulacja nie dokonuje rozróżnienia ww. instytucji. Tym samym nie sposób uznać, że rada wypełniła delegację ustawową wynikającą z treści art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.

Odnosząc się do kwestii kontroli i nadzoru w statutach sołectwa WSA w Poznaniu w wyroku z 9 września 2021 r., II SA/Po 505/21, CBOSA zajął stanowisko według którego: "(...) kontrola oraz nadzór stanowią dwie, niezależne instytucje prawne, które chociaż są ze sobą powiązane, to jednak należy je traktować oddzielnie. Kontrola jest zespołem czynności faktycznych zmierzających do ustalenia, czy stan kontrolowany jest zgodny z tym, który został oznaczony jako docelowy, czy też wzorcowy. Kontrola pomimo związku z czynnościami faktycznymi jest instytucją prawną, gdyż kontrolowany jest zobowiązany do poddania się jej działaniom, a z kolei podmiot kontrolujący ma obowiązek zapewnić możliwość wypowiedzenia się kontrolowanemu, co do efektów kontroli. Ponadto podmiot kontrolowany może zakwestionować ustalenia działań kontrolnych".

W świetle stanowiska WSA w Gorzowie Wielkopolskim zaprezentowanego w wyroku z 26 września 2019 r., akt II SA/Go 519/19, CBOSA: "Nadzór jest z kolei 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 (...) Statutu nie może obejmować innych kryteriów niż zgodność z prawem, kiedy mowa o uprawnieniach nadzorczych".

Podsumowując, uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem wskazanych powyżej przepisów prawa, przy czym liczba i charakter stwierdzonych naruszeń, w szczególności brak prawidłowej i kompleksowej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 3 u.s.g., uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwał w całości.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwał, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje ich 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 Stęszew

Burmistrz Gminy Stęszew