



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 lutego 2024 r.

Poz. 1118

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.45.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 23 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXI/651/24 Rady Gminy Suwałki z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie nadania statutów nowo powstałym sołectwom: sołectwu Płociczno-Tartak i sołectwu Płociczno-Osiedle.

UZASADNIENIE

W dniu 23 stycznia 2024 r. Rada Gminy Suwałki podjęła uchwałę nr LXI/651/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 stycznia 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 21 lutego 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Nowo powstałe sołectwa: Płociczno-Tartak i Płociczno-Osiedle utworzone zostały w skutek podziału wcześniejszego sołectwa Płociczno-Tartak. Przedmiotową uchwałą, stosownie do treści art. 35 ust. 1 ustawy Rada Gminy Suwałki, określiła organizację i zakres działania ww. jednostek pomocniczych, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Powołany przepis jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy, kompetencji Rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych - sołectw. Statuty nowo powstałych sołectw stanowią załączniki do ww. uchwały nr LXI/651/24 z dnia 23 stycznia 2024 r. (Załącznik nr 1 – Statut sołectwa Płociczno-Tartak, Załącznik nr 2 – Statut sołectwa Płociczno-Osiedle).

Uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu, jest aktem prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy), który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów ustanawiających te akty. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, w myśl której akty prawa miejscowego stanowią one są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, określa art. 35 ust. 3 ustawy wskazując, iż akt ten 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 przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że pominięcie przez radę gminy, któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W toku badania legalności niniejszego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy Suwałki uregulowania naruszają ww. przepis prawa, wskutek wadliwej prawnie realizacji przyznanego upoważnienia ustawowego.

W § 6 Załącznika nr 1 i 2 do ww. uchwały Rada Gminy Suwałki określiła zadania sołtysa. W pkt 1 powołanych przepisów postanowiono, że do zadań sołtysa należy *reprezentowanie Sołectwa wobec organów gminy, w tym uczestnictwo bez prawa głosowania w pracach Rady Gminy, a w szczególności brania udziału w sesjach i pracach Komisji Rady Gminy oraz zgłaszanie wniosków*; w pkt 9 z kolei przyjęto, że do zadań sołtysa należy *wykonywanie innych zadań należących do Sołtysa z mocy ogólnie obowiązujących przepisów (m.in. w zakresie obronności, ochrony przeciwpożarowej, w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym oraz usuwania skutków tych zdarzeń) oraz zleconych przez organy Gminy*.

W ocenie organu nadzoru regulacja przyjęta w § 6 pkt 1 Załączników do przedmiotowej uchwały stanowi naruszenie art. 37a ustawy o samorządzie gminnym poprzez niedopuszczalną jego modyfikację, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z treścią art. 37a ustawy przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Powyższe prowadzi do wniosku, że w powołanym przepisie ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej jedynie może uczestniczyć w pracach rady gminy bez prawa głosowania. Tymczasem z treści § 6 pkt 1 Statutów wynika, że sołtys ma obowiązek uczestniczenia w pracach rady gminy bez prawa głosowania. Statut jednostki pomocniczej nie może modyfikować wyrażonej treści normy ustawowej. Skoro art. 37a ustawy jedynie umożliwia, ale nie nakazuje sołtysowi udziału w pracach rady gminy, to przywołane zapisy Statutów nie mogą wprowadzić w tym zakresie obowiązku udziału sołtysa w pracach organu stanowiącego gminy (vide: wyrok NSA z dnia 9 lutego 2023 r. sygn. akt III OSK 6684/21).

W odniesieniu do § 6 pkt 9 Statutów, organ nadzoru stwierdza, iż regulacja ta nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Postanowienia odsyłające do innych przepisów naruszają zasadę hierarchii aktów prawnych wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Ponadto mogą wywoływać wrażenie, że zastosowanie tych przepisów wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu.

Zwrócić należy także uwagę na regulacje przyjęte przez organ stanowiący gminy Suwałki w § 7 ust. 4 Statutów. Rada Gminy przyjęła w tych przepisach, że *uchwały Rady Sołeckiej, wnioski i opinie zapadają zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy jej składu*.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy funkcje uchwałodawcze w sołectwie ustawodawca powierza zebraniu wiejskiemu, wykonawcze zaś sołtysowi. Rada sołecka natomiast "wspomaga" jedynie działalność sołtysa. Zapisem tym ustawodawca dokonał wyraźnego podziału kompetencyjnego w jednostce pomocniczej gminy, według którego jej organami są zebranie wiejskie i sołtys, a rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Wobec powyższego przyjęć należy, że rada sołecka nie ma samoistnych kompetencji, jest organem wyłącznie doradczym i opiniodawczym sołtysa. Trudno zatem sobie wyobrazić, aby organ ten podejmował uchwały, które zgodnie z definicją słownika języka polskiego (<https://sjp.pwn.pl>) są *oficjalną decyzją organu państwowego, samorządu, organizacji społecznej lub zawodowej*.

Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 985/17, w którym NSA wskazał: "Rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Powinna zatem być traktowana jako organ szczególny, wyspecjalizowany w doradzaniu organowi wykonawczemu sołectwa. Rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, nie jest jednak organem samodzielnym, uprawnionym do reprezentowania sołectwa. Nie posiada ona własnych kompetencji, gdyż jest to wyłącznie organ o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzony w celu wspomagania sołtysa w realizacji jego zadań".

A zatem, o ile wnioski i opinie podejmowane przez Radę Sołecką w ocenie organu nadzoru nie stanowią jakichkolwiek wątpliwości, o tyle zajmowanie stanowiska w formie uchwały, aktu odrębnego od wniosków i opinii, stanowią normę nie mającą uzasadnienia prawnego.

Podzielając ww. stanowisko NSA co do charakteru Rady Sołeckiej jako organu wyłącznie wspomagającego działalność sołtysa, nieposiadającego własnych kompetencji, wskazać również należy na wadliwość § 20 ust. 4 Statutów w których przyjęto, że *w terminie określonym przez Radę Gminy, Sołtys, a w razie jego nieobecności członkowie Rady Sołeckiej w formie pisemnej mogą składać do Wójta wnioski do projektu budżetu Gminy.*

Podkreślenia wymaga, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, a zatem przyznanie jej uprawnień do zastępowania sołtysa, czyli de facto pełnienia funkcji organu wykonawczego nadawałoby jej uprawnienia do samodzielnego działania, co jest niezgodne z powołanym wyżej przepisem ustawy (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2007 r., sygn. akt IV SA/WA 383/07).

Za sprzeczne z prawem należy też uznać zdanie drugie § 12 ust. 2 Statutów, zgodnie z którym zebranie może postanowić o przeprowadzeniu głosowania tajnego nad konkretną sprawą.

W ocenie organu nadzoru ograniczenie jawności głosowania nad konkretną sprawą przez Zebranie wiejskie należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 35 ust. 3 w związku z art. 11b i 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wskazał WSA w Kielcach w wyroku z dnia 16 października 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 596/19, regulacje zawarte w art. 11b i 14 ustawy o samorządzie gminnym dotyczą wprost działalności organów gminy, a nie organów jednostek pomocniczych tworzonych przez gminę, do których zalicza się między innymi sołectwa (art. 5 ust. 1 ustawy). Nie można jednak przyjąć poglądu, że zasada jawności życia publicznego wyrażona w art. 2 Konstytucji RP w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, dotyczy organów gminy, a nie dotyczy tworzonych przez tę gminę organów jednostek pomocniczych, a także, aby możliwość dopuszczenia tajnego głosowania na posiedzeniach rady gminy wymagała szczególnego przepisu rangi ustawowej, podczas, gdy dopuszczenie możliwości tajnego głosowania konkretnej sprawy na zebraniu wiejskim było możliwe tylko na podstawie uchwały tegoż zebrania wiejskiego. Dla takiej wykładni trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie.

Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 26 czerwca 2020 r. sygn. akt II OSK 258/20, który stwierdził, że „(...) zebranie wiejskie podejmuje uchwały zasadniczo w tych sprawach, które zostały przekazane do zakresu działania sołectwa przez radę gminy. Gdyby zatem do utworzenia sołectwa nie doszło, to określone zadania pozostałyby w kompetencji rady gminy. Nie ma powodów, aby różnicować zastosowanie jawności w zależności od tego, czy podejmowane są one na szczeblu gminy, czy też na szczeblu jednostki pomocniczej tej gminy. (...) sposób głosowania przez zebranie wiejskie ma doniosłe znaczenie dla zapewnienia jawności podejmowania rozstrzygnięć przez ten organ. W związku z tym rada gminy nie może ograniczać zasady jawności głosowania zebrania wiejskiego wprowadzając wyjątki od zasady głosowania jawnego(...)”

Dodatkowo podkreślić należy, że w przyjętym stwierdzeniu możliwości głosowania tajnego nad konkretną sprawą stanowi regulację inną, niż określoną w przepisach prawa. Powyższe określa więc kolejny, nie mający ustawowego umocowania wyjątek od zasady jawności życia publicznego i powszechnego dostępu do informacji publicznej, chronionej przepisami art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

W ocenie organu nadzoru za niedopuszczalne należy również uznać wprowadzenie wymogu kworum, od którego uzależnia się prawidłowość dokonanych wyborów sołtysa i rady sołeckiej, o którym mowa w § 15 ust. 3 Statutów.

Warto wskazać w tym przypadku na argumentację przedstawioną w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 130/21, którą organ nadzoru w pełni podziela: "Tymczasem dopuszczalność wprowadzenia wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołectkiej nie wynika z normującego ten wybór art. 36 ust. 2 u.s.g. - który stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Nie wynika także z uregulowanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1319; w skrócie "k.wyb.") zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (obecnie: wójta lub rady gminy), na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a nawet - jak wskazuje się w doktrynie - powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołectkiej (por.: A. Agopszowicz (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36). Wszystko to uprawnia do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu quorum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej (por. np. wyroki WSA: z 21 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1106/17; z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 325/19; por. też wyrok NSA z 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3930/19 - wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA)".

W nawiązaniu do powyższego, § 15 ust. 4 Statutów, również nie mają umocowania prawnego, ze względu na ich związek logiczny z § 15 ust. 3 Statutów.

W ocenie organu nadzoru również regulacje § 21 ust. 1 Statutów pozostają w sprzeczności z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który wyłączną kompetencję w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym przyznaje organowi wykonawczemu gminy, czyli wójtowi. Rada Gminy Suwałki, we wskazanym przepisie Statutów postanowiła: *Sołectwo może przejąć mienie komunalne przekazane odrębnymi uchwałami Rady Gminy do korzystania w ramach zwykłego zarządu: 1) na wniosek Zebrania; 2) z inicjatywy Wójta.*

W ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie Rada Gminy Suwałki naruszyła ustawowe kompetencje wójta. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa. Nie można zatem podzielić stanowiska Rady, która upatruje możliwości przekazywania mienia sołectwom w drodze uchwał Rady Gminy, bowiem te postanowienia w statucie sołectw pozostają w sprzeczności z ustawą i nie mają takiego charakteru, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 7. Zgodnie z tym przepisem rada gminy jest upoważniona wyłącznie do „ustalania zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki”, nie zaś do przekazywania tego mienia. Zasady statutu sołectwa nie mogą zmieniać zakresu ustawowych kompetencji organów gminy ograniczając kompetencje wójta na rzecz rady gminy.

Statut sołectwa, powinien więc precyzować, jakimi składnikami mienia komunalnego sołectwo zarządza i z jakich korzysta. Ustalanie zakresu działania jednostki pomocniczej wiąże się w sposób ścisły z przekazywaniem jej składników mienia do korzystania oraz środków budżetowych na realizację tych zadań (art. 35 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 48 oraz art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym) – vide wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 959/17.

Niewystarczająca, w ocenie organu nadzoru jest także regulacja analizowanych Statutów dotycząca kontroli i nadzoru nad działalnością sołectwa, o której mowa w Rozdziałach 7.

Rada Gminy ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, że nadzór nad działalnością organów sołectwa sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności. Nadzór nad działalnością sołectwa sprawują Rada Gminy i Wójt, kontrolę z kolei – Rada Gminy, która realizuje swoje działania własne lub komisji rewizyjnej. Zastrzeżono również, że ww. organy nadzoru mają prawo żądać niezbędnych informacji, danych i wyjaśnień dotyczących funkcjonowania Sołectwa.

Nadmienić należy, że Rada Gminy posiada daleko idącą swobodę w regulacji trybu i kryteriów nadzoru, jak i kontroli nad działalnością organów jednostek pomocniczych. Żaden przepis ustawowy nie wprowadza bardziej szczegółowej w tym zakresie regulacji, a zatem Statut jest jedynym miejscem, w którym regulacja ta powinna znaleźć pełne odzwierciedlenie. Tymczasem z ww. przepisów rozdziału 7 analizowanych Statutów, poświęconym funkcji nadzoru i kontroli nie sposób wywieść jak ma się to odbywać, w jakiej formie, w jakim zakresie nadzór sprawuje Rada Gminy, a w jakim Wójt. Wobec powyższego brak opisanych kompetencji organów nadzorczych nad działalnością sołectwa wskazuje na istotne braki uniemożliwiające jego wykonywanie. Przyjęta w ten sposób regulacja prowadzi do wniosku, że delegacja wynikająca z przepisu art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy nie została zrealizowana.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że nadzór i kontrola stanowią dwie, niezależne instytucje prawne, które chociaż są ze sobą powiązane, to jednak należy traktować je oddzielnie. Kontrola jest zespołem czynności faktycznych zmierzających do ustalenia, czy stan kontrolowany jest zgodny z tym, który został oznaczony jako docelowy, czy też wzorcowy. 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 też względu treść Statutu nie może obejmować innych kryteriów niż zgodność z prawem, kiedy mowa o uprawnieniach nadzorczych (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 września 2021 r. sygn. akt II SA/Po 516/21; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II SA/Go 519/19).

Na marginesie jedynie organ nadzoru zwraca uwagę na użyte w Statutach określenie „w sposób zwyczajowo przyjęty”, którym organ stanowiący Gminy Suwałki posługuje się w § 10 ust. 2 i § 14 ust. 3 Statutów. Pomimo, iż przepisy ustawy nie precyzują znaczenia tego zwrotu, wizja zwyczaju jako formy komunikowania się władzy z mieszkańcami może być dowolna. Niemniej jednak skoro lokalny prawodawca „informuje adresatów” aktu prawa miejscowego chociażby o tym, że *termin i miejsce Zebrania Sołtys podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w Sołectwie (...)*, zasadnym byłoby wskazanie w jaki sposób to następuje.

Podsumowując powyższe w ocenie organu nadzoru ww. naruszenia przepisów prawa powodują, że zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, albowiem wyeliminowanie tylko zapisów wymienionych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym powodowałoby, że uchwała nie spełniałaby wymogów określonych w ustawie o samorządzie gminnym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń