



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 3794

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.229.2024.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/37/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka.

Uzasadnienie

W dniu 20 czerwca 2024 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr III/37/24 w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 26 czerwca 2024 r.

W uchwale Nr III/37/24 Rada Gminy nadała statuty sołectwom w gminie Kobylanka: Kobylanka, Reptowo, Niedźwiedź, Motaniec, Cisewo, Bielkowo, Rekowo, Jęczydół, Kunowo, Morzyczyn i Zieleniewo (§ 1), które stanowią odpowiednio załączniki nr 1 – 11 do uchwały, a także postanowiła o utracie mocy dotychczas obowiązujących statutów sołectw nadanych uchwałą Nr XIX/113/2020 z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka¹⁾ (§ 3).

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr III/37/24 stanowią, powołane przez Radę, m.in. art. 35 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi:

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.

Z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika więc kompetencja rady gminy do określenia statutem organizacji i zakresu działania sołectwa, z kolei w ust. 3 tej regulacji prawodawca zamieścił obligatoryjne zagadnienia, które w takim statucie muszą być unormowane. Z cyt. regulacji wprost wynika, że uchwała dotycząca nadania statutu jednostki pomocniczej (sołectwa) powinna zostać podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej, której samorząd pomocniczy ma być uregulowany statutem. Inaczej rzecz ujmując, dla spełnienia wymogu, o którym mowa

¹⁾Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1575.

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⁾ Przyjmuje się ponadto, że obligatoryjny wymóg konsultacji z mieszkańcami istnieje nie tylko przy uchwaleniu statutu jednostki pomocniczej, lecz także przy jego zmianie³⁾.

A zatem uchwała dotycząca nadania statutu jednostce pomocniczej (sołectwu) powinna zostać podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej. 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.⁴⁾

Dla oceny legalności uchwały Nr III/37/24 z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka istotne jest więc zbadanie, czy przed jej podjęciem z mieszkańcami sołectw: Kobylanka, Reptowo, Niedźwiedź, Motaniec, Cisewo, Bielkowo, Rekowo, Jęczydół, Kunowo, Morzyczyn i Zieleniewo zostały przeprowadzone konsultacje dotyczące projektowanych treści statutów. Z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że konsultacje z mieszkańcami zostały przeprowadzone, ale tylko w zakresie postanowień statutów dotyczących trybu wyboru i odwoływania sołtysów i rad sołeckich, zamieszczonych w rozdziale IV statutu każdego sołectwa, pomimo tego, że Rada Gminy nadała sołectwom jednolite statuty w całości.

Konsultacje w tej sprawie zostały ogłoszone zarządzeniem Nr 72/2024 Wójta Gminy Kobylanka z dnia 4 czerwca 2024 r. w sprawie ogłoszenia konsultacji społecznych w sprawie zmian w statutach sołectw Gminy Kobylanka, zmienionym następnie zarządzeniem Nr 76/2024 Wójta Gminy Kobylanka z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie przedłużenia terminu konsultacji społecznych w sprawie zmian w statutach sołectw Gminy Kobylanka oraz w sprawie wyodrębnienia jednostki pomocniczej Zieleniewo. Zarządzenie to spełnia wymogi określone w uchwale Nr LIX/350/23 Rady Gminy Kobylanka z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kobylanka⁵⁾, bowiem określono w nim przedmiot, zasięg terytorialny, termin rozpoczęcia i zakończenia oraz formę konsultacji. W załączniku do zarządzenia przedstawione zostały jedynie proponowane zmiany w obowiązujących statutach sołectw w Gminie Kobylanka, tj. propozycje nowych treści § 8 ust. 4, § 10 ust. 2 oraz rozdziału IV pt. „Tryb wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej” statutów sołectw: Bielkowo, Cisewo, Jęczydół, Kobylanka, Kunowo, Motaniec, Morzyczyn-Zieleniewo, Niedźwiedź, Rekowo i Reptowo. Ponadto, w statucie sołectwa Morzyczyn-Zieleniewo (załącznik Nr 10 do uchwały Nr XIX/113/2020) nowe brzmienie otrzymał § 1, w związku z podziałem tego sołectwa na dwa sołectwa: sołectwo Morzyczyn i sołectwo Zieleniewo, zaś w statucie sołectwa Kunowo (załącznik Nr 9 do uchwały Nr XIX/113/2020) nowe brzmienie otrzymał § 2 wskazujący na obszar, jako obejmujące sołectwo.

Uznać więc trzeba, że z mieszkańcami skonsultowane zostały wyłącznie ww. postanowienia statutów sołectw, stanowiących załączniki do uchwały Nr XIX/113/2020 Rady Gminy Kobylanka z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka. Przedmiotem konsultacji nie były zatem

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⁾ WSA w Poznaniu z dnia 5 października 2023 r., sygn. akt IV SA/PO 534/23.

⁴⁾ 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.

⁵⁾ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1524.

wszystkie zapisy poszczególnych statutów. W tych okolicznościach Rada Gminy nie była uprawniona do nadania całych nowych statutów sołectwom w gminie Kobylanka, jak uczyniła to uchwałą Nr III/37/24, lecz wyłącznie do wprowadzenia w nich zmian, które wcześniej zostały przedstawione mieszkańcom sołectw do zaopiniowania w drodze konsultacji.

Dla oceny legalności uchwały Nr III/37/24 istotne znaczenie ma również fakt, że na sesji w dniu 20 czerwca 2024 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr III/36/24 w sprawie wyodrębnienia z sołectwa Morzyczyn-Zieleniewo jednostki pomocniczej Zieleniewo, mocą której w istocie dokonała podziału dotychczasowego sołectwa Morzyczyn-Zieleniewo na dwie odrębne jednostki pomocnicze gminy Kobylanka: sołectwo Morzyczyn i sołectwo Zieleniewo. W myśl § 3 tej uchwały zasady działania jednostki pomocniczej Zieleniewo określać ma jej statut podjęty odrębną uchwałą. Statut sołectwa Zieleniewo został nadany w § 1 ust. 1 pkt 11 kwestionowanej uchwały Nr III/37/24 w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka oraz w załączniku Nr 11 do tego aktu. Wynika zatem z tego, że nowo utworzonemu sołectwu Zieleniewo został nadany kompletny statut, natomiast konsultacjom z mieszkańcami zostały poddane tylko niektóre jego postanowienia, tj. § 8 ust. 4, § 10 ust. 2 i rozdział IV pt. „Tryb wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej”.

Mając na względzie powyższe, wobec wykazania uchybień proceduralnych, polegających na nieprawidłowym (niepełnym) przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami, co doprowadziło do naruszenia art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr III/37/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka.

Niezależnie od wadliwości trybu podjęcia uchwały Nr III/37/24, wskazać należy na sprzeczność z prawem postanowienia zawartego w § 10 ust. 6 załączników Nr 1 – 11 do tej uchwały, w myśl którego *Przewodniczącym Rady Sołeckiej jest Sołtys*. Tymczasem, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym chociaż rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, to nie jest organem samodzielnym, ale jest wyłącznie organem o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzonym w celu wspomagania sołtysa w realizacji jego zadań. Skoro funkcja przewodniczącego rady sołeckiej nie została ustawowo przewidziana dla sołtysa, to brak jest podstaw do określenia takiej funkcji w akcie prawa miejscowego jakim jest statut sołectwa.⁶⁾

Na 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 otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁶⁾Tak wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. akt III OSK 3127/21, wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/GO 130/21 i z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 140/21