



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 czerwca 2024 r.

Poz. 5739

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.160.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 czerwca 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 i 721)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie wyrażenia: „w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia, § 13 ust. 2 oraz § 28 ust. 2 w zakresie zwrotu: „, a w razie braku wyrażenia przez niego zgody, albo jego śmierci, najstarszy wiekiem członek Rady Sołeckiej, który wyraził na to zgodę” w załącznikach od nr 1 do 19 do uchwały nr II/10/24 Rady Gminy Lipka z dnia 17 maja 2024 r. w sprawie statutów sołectw Gminy Lipka - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 maja 2024 r. Rada Gminy Lipka podjęła uchwałę nr II/10/24 w sprawie statutów sołectw Gminy Lipka, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 roku, poz. 609 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 21 maja 2024 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Lipka ustaliła statuty jednostek pomocniczych gminy Lipka, tj. sołectw: 1) Batorowo, 2) Batorówko, 3) Białobłocie, 4) Czyżkowo, 5) Debrzno - Wieś, 6) Kiełpin, 7) Laskowo, 8) Lipka, 9) Łąkie, 10) Mały Buczek, 11) Nowy Buczek, 12) Nowe Potulice, 13) Osowo, 14) Potulice, 15) Scholastykowo, 16) Smolnica, 17) Trudna, 18) Wielki Buczek, 19) Bługowo, stanowiące odpowiednio załączniki od nr 1 do 19 do uchwały, zwane dalej „Statutami sołectw”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), zwanej dalej „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 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). W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17).

W rozdziale 2. Statutów sołectw, zatytułowanym: „Zakres działania sołectwa”, rada unormowała kwestie dotyczące zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, a zatem kwestie, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. Zgodnie z brzmieniem § 3: „Podstawowym celem utworzenia i działania Sołectwa jest zapewnienie mieszkańcom udziału w realizacji zadań Gminy”. Katalogi zadań i sposobów ich realizacji zostały wskazane w przepisach § 4 i § 5, przy czym punkty 1-16 w § 4 zostały poprzedzone wprowadzeniem do wyciszczenia o treści: „Zadania określone w § 3 Sołectwo realizuje w szczególności poprzez: [...]”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja § 4 nie realizuje w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 u.s.g. Na mocy tych przepisów rada jest zobowiązana do określenia w statucie jednostki pomocniczej zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Użycie w powołanym przepisie Statutów sołectw zwrotu: „w szczególności” stwarza szerokie pole do jego interpretacji, pozwalając wykonawcy uchwały na dowolne poszerzenie zakresu zadań sołectwa i na realizację tychże zadań w sposób inny niż określony w statucie. Tymczasem kompetencje w tym zakresie, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 u.s.g., posiada wyłącznie rada gminy. Zadania sołectwa oraz sposób ich realizacji powinny być uregulowane w statucie sołectwa wyczerpująco, w zamkniętym katalogu zadań i form działania. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby przekazywanie sołectwu i jego organom zadań i kompetencji w trybie pozastatutowym. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 2 grudnia 2020 r. (IV SA/Po 447/20) wyjaśnił, że w świetle art. 35 ust. 3 pkt 3 i pkt 4 u.s.g. „zadania sołectwa i 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 jednostki pomocniczej i jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań - w sposób otwarty. Nie sposób mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni «konkretnych» uprawnień w sytuacji, gdy - tak jak w niniejszej sprawie - nie zostały one wymienione w zaskarżonym statucie w sposób wyczerpujący. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § [...] statutu w zakresie użytego w nich wyrażenia «, a w szczególności»”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 Statutów sołectw w zakresie wyrażenia „w szczególności” zawartego we wprowadzeniu do wyciszczenia, jako istotnie naruszającego art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 u.s.g.

W § 13 ust. 1 Statutów sołectw określono zadania organu wykonawczego sołectwa („Do zadań Sołtysa należy: [...]”), przy czym w ust. 2 tego paragrafu zastrzeżono, że: „W wyjątkowych sytuacjach Sołtys może

upoważnić członka Rady Sołeckiej do wykonania określonej czynności w oparciu o przepisy prawa cywilnego”. Z kolei w myśl § 28 ust. 2 Statutów sołectw: „Do czasu wyboru nowego Sołtysa, funkcję tę sprawuje dotychczasowy Sołtys, a w razie braku wyrażenia przez niego zgody, albo jego śmierci, najstarszy wiekiem członek Rady Sołeckiej, który wyraził na to zgodę”.

W ocenie organu nadzoru, cytowane regulacje Statutów sołectw, tj. § 13 ust. 2 oraz § 28 ust. 2 w zakresie zwrotu: „a w razie braku wyrażenia przez niego zgody, albo jego śmierci, najstarszy wiekiem członek Rady Sołeckiej, który wyraził na to zgodę”, nie znajdują uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g.: „Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka”. Ustawodawca przewidział zatem dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomagania działalności sołtysa. Rada sołecka, a tym bardziej jej członek, nie może zatem przejmować zadań, sprawować funkcji sołtysa w jego zastępstwie czy też w czasie wakatu na tym stanowisku. Cedowanie kompetencji sołtysa na inną osobę, w tym na członka rady sołeckiej, jest kwalifikowane w orzecznictwie sądów administracyjnych jako istotne naruszenie art. 36 u.s.g., z czym organ nadzoru w pełni się zgadza. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 14 lutego 2020 r. (IV SA/Po 917/19) wyjaśnił: „[...] istotna wadliwość unormowania § [...] statutów, skutkująca jego nieważnością [...] polega na tym, iż [...] przewiduje ono, bez podstawy prawnej, możliwość cedowania przez sołtysa jego kompetencji na inną osobę (wskazanego przez sołtysa «zastępcę», nieznanego ustawie, ani niepoddanego procedurze wyborczej). Jak to już wyżej wskazano, o ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, «ciab», itp.) nieznanych ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom «ustawowym»”. Rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe z art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 u.s.g., w tym określając w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów tej jednostki, związana jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym omawianym art. 36 ust. 1 u.s.g.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru uznał, że kwestionowane regulacje Statutów sołectw, które wprowadzają możliwość upoważniania przez Sołtysa członka Rady Sołeckiej do wykonania określonej czynności należącej do kompetencji (zadań) Sołtysa (§ 13 ust. 2 w związku z ust. 1) oraz sprawowania funkcji Sołtysa przez członka Rady Sołeckiej do czasu wyboru nowego Sołtysa (§ 28 ust. 2), zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 w związku z art. 36 ust. 1 u.s.g., co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na uchybienia redakcyjne w przepisach Statutów sołectw polegające na błędnych odesłaniach do innych przepisów, a mianowicie:

W § 9 ust. 1 i ust. 4 zawarto odesłanie do § 20 ust. 2 („Kadencja Sołtysa i Rady Sołeckiej odpowiada kadencji Rady Gminy, z zastrzeżeniem § 20 ust. 2 i § 28”; „Kadencja Sołtysa i członków Rady Sołeckiej wybranych w trakcie wyborów uzupełniających kończy się z końcem trwającej kadencji tych organów, z uwzględnieniem terminu z § 20 ust. 2”). Tymczasem w § 20 nie ma ust. 2, a jedynie ust. 1 traktujący o wyborze przewodniczącego zebrania wyborczego.

W § 10 ust. 2 pkt 3 do wyłącznych kompetencji Zebrania Wiejskiego zaliczono „rozpatrywanie sprawozdania rocznego Sołtysa, o którym mowa w § 13 ust. 1 pkt 11”. Tymczasem o zwoływaniu „sprawozdawczego zebrania wiejskiego w ciągu 3 miesięcy od zakończenia roku kalendarzowego” stanowi przepis § 13 ust. 1 pkt 10.

W § 12 ust. 5 postanowiono, że uchwały Zebrania Wiejskiego zapadają w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, za wyjątkiem § 28 ust. 3. Tymczasem w § 28 ust. 3 mowa jest o obowiązku poinformowania Wójta przez Sołtysa o przypadku wygaśnięcia mandatu członka Rady Sołeckiej, jak również o przeprowadzeniu wyborów uzupełniających na wakujący mandat i odpowiednim stosowaniu do tych wyborów przepisów § 18-26. Trudno zatem przyjąć, aby w § 12 ust. 5 chodziło o odesłanie do przepisów normujących wybory na członków Rady Sołeckiej, skoro nie wiążą się one z podejmowaniem uchwał przez Zebranie Wiejskie. Zdaniem organu nadzoru, uzasadnionym byłoby ewentualne odesłanie do § 27 ust. 3, w którym przewidziano, że odwołanie (Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie) następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów.

Wskazane uchybienia redakcyjne nie stanowią jednak, w ocenie organu nadzoru, istotnego naruszenia prawa. Zastosowanie błędnych, a jednocześnie zbędnych, odesłań w omawianych przepisach Statutów

sołectw nie uniemożliwia ustalenia właściwej treści norm. Niemniej jednak organ nadzoru podkreśla, że na prawodawcy miejscowym ciąży obowiązek stanowienia przepisów jasnych, to znaczy precyzyjnych i komunikatywnych. Wymaga tego ogólna zasada określoności przepisów prawnych, ukształtowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzona przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Mając na względzie powyższe, 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 Gminy Lipka

Wójt Gminy Lipka