Białystok, 03 kwietnia 2014 r.

PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.29.2014.AK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/184/14 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Biodry Kolonia.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 25 lutego 2014 r. Rada Miejska w Jedwabnem podjęła uchwałę Nr XXXII/184/14 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Biodry Kolonia.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż zapisy przedmiotowej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 25 marca 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu, jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Powołany przepis jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych - w tym sołectw. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca określił,

zakres przedmiotowy unormowań jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, wskazując, iż akt ten określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, organizację i zadania organów jednostki pomocniczej, zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

W regulacji art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, zaś wykonawczym – sołtys. Należy podkreślić, że ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze, co oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie mu kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa (wyroki WSA w Opolu z dnia 11 stycznia 2007 r., II SA/Op 600/06; z dnia 18 stycznia 2007 r., II SA/Op 599/06; z dnia 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09, publ. w CBOSA). Niedopuszczalnym zatem w świetle obowiązujących regulacji jest w ocenie organu nadzoru przyjmowanie, jak to uczyniła Rada Miejska w Jedwabnem, iż dla zachowania ważności wyborów niezbędna jest obecność co najmniej 10 % uprawnionych mieszkańców Sołectwa **(§ 20 ust 2)** oraz zapis, iż jeżeli w wyznaczonym terminie nie uzyskano ww. quorum, wybory przeprowadza się w drugim terminie bez względu na liczbę obecnych na zebraniu **(§ 20 ust 3)**. Sprzeczna z prawem jest zatem również regulacja **§ 11 ust.1 pkt 1** wskazująca wprost na kompetencje elekcyjne zebrania wiejskiego.

Wskazać należy, iż z treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądza o tym, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 15 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 225/09), prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w przepisie art. 36 ust. 1 tej ustawy, stanowiącym, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Przepis art.

36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Podobne stanowisko w tej sprawie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyrokach z dnia 11 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 600/06, z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 599/06 oraz z dnia 13 lutego 2007r. sygn. II SA/Op 716/06 a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 193/10).

Z treści zapisów przedmiotowej uchwały wynika ponadto, iż Rada Miejska w Jedwabnem przewidziała w strukturach sołectwa zastępcę sołtysa, który zgodnie z zapisami uchwały byłby wybierany przez zebranie wiejskie w takim samym trybie jak sołtys i rada sołecka i łącznie z nimi. Przedmiotowe zapisy statutu w ocenie organu nadzoru są sprzeczne z prawem. Przepis art. 36 ust. l ustawy o samorządzie gminnym stanowi jak już wskazano, iż organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga jedynie rada sołecka. Zatem ustawa nie przewiduje w sołectwie funkcji zastępcy sołtysa. W związku z tym, Rada Miejska w Jedwabnem nie może powoływać innych organów samorządowych niż te, które w sposób wyczerpujący i ścisły zostały określone przez samą ustawę. Swobodne określenie struktury wewnętrznej jednostek pomocniczych gminy powinno się mieścić w granicach ustaw. Zatem za sprzeczne z prawem należy uznać powołanie w sołectwie organu - zastępcy sołtysa, którego ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje.

Istotne naruszenie prawa stanowi także zapis **§ 29 ust. 2** Statutu, w którym to przepisie Rada wskazała, iż kontrolę nad działalnością finansową sołectwa sprawuje Skarbnik Gminy. Ustawa o samorządzie gminnym, pozostawiając radzie gminy z jednej strony dużą swobodę legislacyjną w zakresie unormowań statutowych, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności" odnośnie katalogu elementów niezbędnych w statucie, z drugiej strony przedstawia ramowo najistotniejsze elementy, które powinien uwzględniać każdy statut jednostki pomocniczej gminy. Jednym z takich elementów jest, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy ustalenie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Zakres wskazanej w tym przepisie kompetencji zezwala uchwałodawcy jedynie na określenie form i zakresu nadzoru i kontroli, natomiast podmioty uprawnione do ich przeprowadzania sprecyzowane zostały w przepisach ustawowych.

W art. 35 ust. 3 pkt 5 określając wykonawcę nadawanych uprawnień kontrolno - nadzorczych ustawodawca wskazał na organy gminy. Pojęcie to ulega sprecyzowaniu w art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, w którym zawarto zamknięty katalog organów gminy: Organami gminy są: rada gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jak z powyższego wynika, skarbnik gminy nie został przez ustawodawcę uznany za jej organ, co powoduje, że nie można nadać mu uprawnień kontrolnych w stosunku do jednostki pomocniczej gminy. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, kwestionowany zapis, powierzający sprawowanie kontroli gospodarki finansowej sołectwa Skarbnikowi Gminy narusza art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Skarbnik Gminy nie posiada bowiem statusu organu gminy, jest on pracownikiem samorządowym - głównym księgowym budżetu gminy powoływanym i odwoływanym przez radę gminy (tak też: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego znak: KN.Ko -3.4131-1-12/11 z dnia 8 marca 2011r.).

W ocenie organu nadzoru w **§ 10** Statutu, Rada bez podstawy prawnej określiła część zadań sołectwa. Dotyczy to zapisu nakazującego współpracę sołectwa z radnymi z terenu sołectwa. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami i ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy. Zatem ustawa nakłada na radnego, a nie na sołectwo obowiązek stałej współpracy z mieszkańcami gminy, w obrębie której pełni swoją funkcję.

Ponadto, w **§ 9 ust. 1** Rada Miejska w Jedwabnem określiła zadania sołectwa posługując się zwrotem „w szczególności", tworząc tym samym otwarty katalog tych zadań. Konstrukcja art. 35 ust. 3 o samorządzie gminnym daje Radzie możliwość wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej gminy także innych, niewymienionych elementów. Określenie zadań sołectwa jest zatem jak najbardziej uzasadnione i znajduje podstawę w normie kompetencyjnej art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Należy pamiętać jednak, że decydując się na określenie zadań rady sołeckiej, Rada zobowiązana jest do wskazania tych kompetencji w sposób wyczerpujący. Zamieszczenie w statucie przedmiotowego zapisu, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt III SA/Wr 111/12) stwierdził, że: „Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...),powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa,

jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy."

Sprzeczny w ocenie organu nadzoru z prawem, tj. art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym jest również zapis **§ 16 ust. 9** statutu, nakładający na sołtysa obowiązek udziału w sesjach rady miejskiej. Zgodnie z ww. artykułem przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu, co oznacza, że ustawodawca ani nie obciążył sołtysa takim obowiązkiem, ani nie stworzył radzie gminy podstawy prawnej do przekształcenia ustawowego uprawnienia sołtysa w obowiązek, który miałby wynikać z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wskazać ponadto należy, iż zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP wstęp na posiedzenia rady gminy ma każdy zainteresowany. Dlatego też przepisy statutów wskazujące wyłącznie na możliwość udziału w pracach rady gminy przez sołtysa w formie wstępu na sesję rady gminy wydają się zbędne. Możliwość udziału sołtysa w pracach rady gminy nie może zostać uregulowana w statucie jako obowiązek (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. ,sygn. akt III SA/Wr 857/09).

W ocenie organu nadzoru również zapis **§ 8 ust. 3** statutu, stanowiący, że do zadań sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz uchybia postanowieniom art. 5 ustawy samorządowej. Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a więc kompetencje jej reprezentacji ma wyłącznie gmina jako jednostka samodzielna, reprezentująca interesy społeczności lokalnej, nie zaś jej jednostka pomocnicza. Sprzeczne z ww. art. jest zatem wyposażenie sołtysa w kompetencje do reprezentowania sołectwa zamiast właściwych organów jednostki samorządu terytorialnego (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. ,sygn. akt III SA/Wr 857/09).

Nieprawidłowym w ocenie organu nadzoru jest również określenie w **§ 16 ust. 1 pkt 6** obowiązku sołtysa polegającego na inkasie niektórych podatków i opłat. Uprawnienia organu stanowiącego gminy do zarządzenia poboru wymienionych podatków od osób fizycznych w drodze inkasa, do wyznaczenia inkasentów oraz do określenia wynagrodzenia za inkaso wynikają z postanowień art. 6 ust. 12 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6b ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym oraz art. 6 ust. 8 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym. Powyższe przepisy stanowią podstawę dla organu stanowiącego do uregulowań w zakresie inkasa podatków od osób fizycznych. Rada

gminy może wyznaczyć na inkasentów sołtysów, ale nie można nakładać na nich obowiązku poboru inkasa w statucie sołectwa. Nie budzi wątpliwości istnienie po stronie rady gminy uprawnienia do określenia inkasentów dokonujących poboru podatków, a także do ustalenia ich wynagrodzenia, natomiast rada nie posiada uprawnienia do nałożenia na sołtysów wyznaczonych obowiązków i regulowania ich w statucie sołectwa. Status inkasenta, zobowiązanego do poboru podatków i opłat stanowiących dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinien wynikać wprost z aktu prawa miejscowego, jakim jest stosowna uchwała rady gminy wydana na podstawie upoważnienia ustawowego, np. art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Natomiast nakładanie na sołtysów jakichkolwiek obowiązków związanych z poborem podatków w drodze statutu sołectwa wykracza poza upoważnienie art. 35 ustawy o samorządzie gminnym (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 1526/06).

Wskazać raz jeszcze należy, iż zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, wykonawczym – sołtys którego wspomaga rada sołecka. Ustawa o samorządzie gminnym nie kwalifikuje w sposób jednoznaczny rady sołeckiej do kategorii organów sołectwa, jednakże jest ona traktowana jako organ wspomagający i opiniodawczo - doradczy.

Tymczasem Rada Miejska w Jedwabnem, w **§ 17 ust. 3** Statutu wskazała, iż rada sołecka składa się z 3 członków, w tym sołtysa jako przewodniczącego, zastępcy sołtysa i członka. Przepis art. 36 ust. 1 stanowi, że sołtys jest organem wykonawczym sołectwa, a rada sołecka została powołana do wspierania działalności sołtysa. Wobec powyższego sołtys nie może wchodzić w skład rady sołeckiej. Ww. zapis Statutu w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tak też Wojewoda Świętokrzyski w rozstrzygnięciu nadzorczym znak: NK.I.4130.25.2011 z dnia 16 marca 2011r. oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z 29 marca 2010 r., sygn. II SA/Bd 121/10).

Charakter rady sołeckiej jako podmiotu jedynie wspierającego sołtysa, uzasadnia również w ocenie organu zakwestionowanie zapisu **§ 18 pkt 2** statusu w części stanowiącym o kompetencji rady sołeckiej w zakresie kontroli wykonywania uchwał zebrania wiejskiego.

Wskazać należy, iż przekroczenie granic upoważnienia ustawowego udzielonego organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego w judykaturze uznaje się za istotne naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności aktu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2000 r., SA/Wr 1798/99). Akt

normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 marca 2012 r., IV SA/Wr 743/11).

W tym stanie rzeczy, zasadnym jest stwierdzenie w całości nieważności uchwały Nr XXXII/184/14 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Biodry Kolonia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:
Rada Miejska w Jedwabnem.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru i Kontroli