

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

NK-II.4131.129.2014.AWB

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

§ 9, § 21 ust. 2 w części „w szczególności”, § 23 ust. 1 pkt 1, § 27 ust. 2, ust. 3 w części „inkasa podatków i opłat lokalnych dla których organem podatkowym jest Wójt” oraz ust. 4 w części „za udział w sesjach” i w części „a za pracę inkasenta prowizja,” Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXV/187/14 Rady Gminy Klukowo z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stare Zalesie.

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

W dniu 23 kwietnia 2014 r. Rada Gminy Klukowo podjęła uchwałę Nr XXV/187/14 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stare Zalesie, która w dniu 2 maja 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona kontrola legalności wykazała, iż uchwała w części została podjęta z naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę do wszczęcia w dniu 12 maja 2014 r. postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności wadliwych zapisów.

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 o samorządzie gminnym 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 Gminy Klukowo, iż dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest osobista obecność, potwierdzona podpisem na liście obecności, która stanowi załącznik do protokołu, co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa (§ 9 ust 1 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały) oraz zapis, iż jeżeli w wyznaczonym terminie nie uzyskano ww. quorum, wybory przeprowadza się w drugim terminie bez względu na liczbę obecnych, tego samego dnia po upływie 30 minut od godziny zwołania zebrania w pierwszym terminie (§ 9 ust 2 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały). Sprzeczna z prawem jest zatem również regulacja § 23 ust. 1 pkt 1 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały stanowiąca, iż do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej, 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

radę 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 2007 r. sygn. akt 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.

Ponadto, w § 21 ust. 2 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Klukowo określiła zadania sołectwa posługując się zwrotem „w szczególności”, tworząc tym samym otwarty katalog tych zadań. Konstrukcja art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym daje Radzie Gminy 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 sołectwa, Rada Gminy 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 r. 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.”

Rada Gminy w § 27 ust. 2 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały określiła, że Sołtys bierze udział w sesjach Rady Gminy, gdzie przysługuje mu prawo wystąpienia z głosem doradczym, zgłaszania wniosków w imieniu Zebrania Wiejskiego, spraw bieżących dotyczących sołectwa oraz informuje mieszkańców o pracy Wójta i Rady Gminy. W ocenie organu nadzoru zapis ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 37a zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym, nakładający na sołtysa obowiązek udziału w sesjach rady gminy. 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09).

Nieprawidłowym w ocenie organu nadzoru jest również określenie w § 27 ust. 3 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały obowiązku sołtysa polegającego na inkasie podatków i opłat lokalnych dla których organem podatkowym jest Wójt oraz określenie w § 27 ust. 4 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały, iż sołtysowi za pracę inkasenta przysługuje prowizja. 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 dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 465 j.t.). 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 może 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 1526/06).

Ponadto, w § 27 ust. 4 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Klukowo określiła, iż Sołtysowi za udział w sesjach przysługuje dieta. W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Klukowo rozwiązanie stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej zawartej w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl powyższego przepisu rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. We wskazanej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie dla rady gminy do ustalania w statucie sołectwa, iż sołtysowi za udział w sesjach przysługuje dieta.

Rada gminy posiada swobodę i zgodnie z przepisami ustawowymi może, ale nie musi, postanowić, że sołtysom należą się diety. Jeżeli jednak zdecyduje, że diety sołtysom przysługują, to czyni to w uchwale określającej zasady na jakich sołtysom będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Rada gminy w uchwale takiej nie powinna wiązać diety sołtysa z obowiązkowym udziałem w sesji rady gminy. Sołtys ma prawo do udziału w sesji, a nie obowiązek, tak więc również z tego powodu dieta dla sołtysa nie powinna przysługiwać „za udział w sesji rady gminy”, gdyż będzie to nieuprawnione narzucanie sołtysom obowiązku uczestnictwa w sesji.

Rada Gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Istotność wskazanych wyżej naruszeń prawa stanowi, iż stwierdzenie nieważności § 9, § 21 ust. 2 w części „w szczególności”, § 23 ust. 1 pkt 1, § 27 ust. 2, ust. 3 w części „inkasa podatków i opłat lokalnych dla których organem podatkowym jest Wójt” oraz ust. 4 w części „za udział w sesjach” i w części „a za pracę inkasenta prowizja,” Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXV/187/14 Rady Gminy Klukowo z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stare Zalesie we wskazanym wyżej zakresie jest zasadne.

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

Otrzymuje:

Rada Gminy Klukowo

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru i Kontroli