



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI  
PN.4131.364.2020

*P. Mikołajczyk*

Olsztyn, dnia 8 października 2020 r.



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/200/2020** Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwaldzie z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie nadania statutów jednostkom pomocniczym Gminy Grunwald-sołectwom.

### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2020 r. Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest nadanie statutów określających organizację i zakres działania sołectw, stanowiących załączniki od 1 do 21 do uchwały, zwanych w dalszej części Statutami.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 7 września 2020 r.

W § 16 ust. 1 Statutów, Rada Gminy postanowiła, iż sołtys jest organem wykonawczym wspomaganym przez radę sołecką składającą się z 3 do 5 członków. Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że 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). Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

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 uwzględnić każdy statut jednostki pomocniczej gminy. Jednym z takich elementów jest, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy, ustalenie organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej.

Należy wskazać, iż 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. Co więcej, w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca, poprzez określenie szczególnego sposobu wyboru członków rady sołeckiej, przesądza o szczególnym charakterze tego podmiotu. Tym samym, uchwalając statut sołectwa, stanowiąc o organizacji i zakresie działania jednostki pomocniczej, rada gminy zobowiązana jest do określenia zasad i trybu wyborów, a także organizacji i zadań, również rady sołeckiej. Wobec tego, zdaniem organu nadzoru, nie można uznać za prawidłowe określenie zasad i trybu wyboru podmiotu wspomagającego działalność sołtysa, jakim jest rada sołecka, polegające na przekazaniu mieszkańcom sołectwa na zebraniu wyborczym kompetencji do uregulowania składu liczbowego rady sołeckiej.

Wskazanie w § 16 ust. 1 załączników nr 1-21 do uchwały, iż rada sołecka składa się z 3 do 5 członków nie wypełnia tej delegacji. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do delegowania uprawnienia do ustalenia liczby osób wchodzących w skład rady sołeckiej na rzecz innego podmiotu, zatem ustalenie ostatecznej liczby osób, wchodzących w skład rady sołeckiej, powinno mieć miejsce bezpośrednio w statucie sołectwa.

Błędne wypełnienie przez Radę Gminy Grunwald delegacji ustawowej powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 16 ust. 1 Statutów, co w konsekwencji skutkuje tym, że statuty nie zawierają obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, tj. nie określają organizacji, ustawowo określonego podmiotu wspomagającego sołtysa. Powyższe przedkłada się zatem na kompletność regulacji statutów. Zauważyć bowiem należy, iż wszystkie kwestie określone w ww. art. 35 ust. 3 składają się na treść statutu jednostki pomocniczej gminy.

W świetle orzecznictwa sądowo - administracyjnego, jak i w literaturze przedmiotu niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji poprzez brak w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów, rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

W kontekście ww. kwestionowanego przepisu należy również wskazać, iż niezgodny z prawem jest również § 19 ust. 2 Statutów, z którego wynika, iż skład Rady Sołeckiej ustala Zebranie Wiejskie. Skład ilościowy rady sołeckiej nie jest ustalany przez zebranie wiejskie, a musi zostać określony w statucie sołectwa, natomiast, jak wynika z art. 36 ust. 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym, członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Jednocześnie należy wskazać, że również inne postanowienia statutów zostały podjęte z naruszeniem prawa.

W § 7, § 8 oraz § 14 Statutów Rada Gminy postanowiła odpowiednio, że „do kompetencji Zebrania Wiejskiego należą wszystkie sprawy dotyczące Sołectwa mające wpływ na jego organizację, strukturę, a także granice. W szczególności do Zebrania Wiejskiego należy: (...)” - § 7, „zadania określone w § 7 niniejszego Statutu Zebranie

Wiejskie realizuje w szczególności poprzez (...)” - § 8, „do zadań Sołtysa należy w szczególności” - § 14. We wskazanych powyżej regulacjach Rada Gminy Grunwald, określając zakres kompetencji Zebrania Wiejskiego oraz zadania sołtysa, a także sposób realizacji zadań Zebrania Wiejskiego użyła zwrotu „w szczególności”. Uprawnienie Rady Gminy do definiowania kompetencji zebrania wiejskiego i określania sposobu ich wykonywania oraz zadań i obowiązków sołtysa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania organów jednostki pomocniczej oraz zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Rada Gminy podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była zatem do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej, poprzez określenie konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie przypisana jednostce i sposobu ich wykonywania. W opinii organu nadzoru, kompetencje Zebrania Wiejskiego i sposób ich wykonania oraz zadania Sołtysa powinny być szczegółowo i wyraźnie wskazane w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” stwarza szerokie pole do interpretacji ich zakresu. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie wprowadzonego katalogu o bliżej nieokreślone rodzaje zadań i sposoby ich wykonywania, o których statut nie wspomina. Prawo do określania zakresu zadań organów sołectwa i sposobu ich wykonywania, które ustawodawca przyznał radzie, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, zamieszczenie w treści postanowień Statutów wyrażenia „w szczególności” narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zadań organów jednostki pomocniczej oraz sposobu ich wykonywania, przy jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom upoważnienia do powierzania tym organom jeszcze innych zadań niż przewidzianych w statucie oraz określenia innego sposobu ich realizacji.

W § 7 ust. 1 Statutów, Rada wskazała, iż do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybieranie i odwoływanie Sołtysa i Rady Sołeckiej. Postanowieniem tym, Rada przyznała Zebraniu Wiejskiemu uprawnienie do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Regulacja statutu w tym zakresie narusza przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z przepisu tego wynika, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym, mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawionym do głosowania. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter organu jakim jest zebranie wiejskie, nie przyznał mu jednak prawa wyboru organów sołectwa.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 września

2009 r. sygn. akt II SA/Op 225/09, prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołectkiej wynikające 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 sołectkiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Ponadto zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1429/16, odwołanie sołtysa i rady sołectkiej winno odbywać się w takim samym trybie jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowień § 23 ust. 3 Statutów oraz do postanowień § 24 i § 31 ust. 1 Statutów w zakresie wyrazów "wiejskie" we wszystkich odmianach.

W § 17 Statutów, Rada Gminy postanowiła, iż „Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym”. W przedmiotowej regulacji Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową, wynikającą z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, z uwagi na to że określenie kręgu podmiotów podlegających ochronie prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym oraz zakres tej ochrony nie należy do materii statutowej, a ustawowej. A zatem §17 Statutów jest powtórzeniem art. 36 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie prawa i wymaga wyeliminowania powyższej regulacji z obrotu prawnego.

W § 18 Statutów, rada postanowiła, iż sołtysowi przysługuje prawo występowania z głosem doradczym na sesjach Rady Gminy. Może on również zgłaszać wnioski w imieniu mieszkańców sołectwa.

Zgodnie z art. 37a zd. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu.

Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje, iż regulacje zawarte w kwestionowanym postanowieniu winny znaleźć odzwierciedlenie w przepisach statutu gminy.

W art. 35 ust. 3 ww. ustawy, wskazano, iż "Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności (...) Posłużenie się przez ustawodawcę otwartym katalogiem spraw, które należy regulować w statucie jednostki pomocniczej, pozwala organowi stanowiącemu gminy na dokonanie ustaleń w sprawach ustrojowych sołectwa, które nie zostały wprost wyrażone w art. 35 ust. 3 ustawy. Nie oznacza to jednak pełnej swobody organu stanowiącego gminy, który musi przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego i uregulować tylko te kwestie, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej i nie tworzyć norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej. Wszelkie przepisy statutu niespełniające tych wymogów w sposób istotny naruszają prawo, przez co są nieważne.

Powyższe uwagi należy również odnieść do § 21 ust. 2 Statutów, w którym Rada Gminy określiła swoje kompetencje, które wynikają wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, art. 37b ust. 2.

W § 28 Statutów postanowiono, iż sołtysiem lub członkiem rady sołeckiej może być osoba posiadająca czynne prawo wyborcze.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują pojęcia czynne prawo wyborcze.

Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a ustawy Kodeks wyborczy, prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. W świetle § 2 ww. art. 10, nie ma prawa wybierania osoba: pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

Z 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.

W świetle powyższych regulacji w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Grunwald wprowadzając kwestionowany § 28 Statutów, bez podstawy prawnej ograniczyła krąg osób uprawnionych do kandydowania na sołtysa czy członka rady sołeckiej.

W § 32 ust. 2 Statutów, Rada Gminy postanowiła, iż środki finansowe z budżetu oraz inne środki uzyskane przez sołectwo można przeznaczyć w szczególności na (...).

Zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Przyznanie określonych uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej (np. do dokonywania płatności, czy odbierania należności związanych z powierzonym mieniem) w żaden sposób nie przesądza o posiadaniu przez sołectwo samodzielności w tym zakresie. Wprowadzenie natomiast regulacji umożliwiających dysponowanie środkami w sposób dowolny, co umożliwia wprowadzenie zwrotu „w szczególności”, pozostaje w sprzeczności z ww. przepisem ustawy.

Działanie w ramach budżetu oznacza, że sołectwa nie tworzą własnych budżetów ani jakichkolwiek innych planów finansowych. Co za tym idzie, prawidłowy sposób planowania dochodów i dokonywania wydatków jednostek pomocniczych gminy polega na ich odpowiednim wyodrębnieniu w budżecie gminy i ich obsługę przy pomocy konta podstawowego gminy. Takiego sposobu finansowania nie zmienia również ustanowienie funduszu sołeckiego, w oparciu o ustawę o funduszu sołeckim. W świetle powyższego, jednostka pomocnicza w istocie nie osiąga dochodów, ani nie ponosi wydatków. Są to bowiem dochody i wydatki gminy. Dlatego też możliwość przeznaczenia innych środków uzyskanych przez sołectwo, na co wskazuje zapis § 32 ust. 2 Statutów, uznać należy za istotne naruszenie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższego wskazać należy, że w odróżnieniu od jednostek budżetowych, jednostki pomocnicze nie tworzą żadnych planów finansowych. W przypadku, gdy rada gminy rozstrzygnie o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki (art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim), sołectwo składa stosowny wniosek o przyznanie środków. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 2, wraz

z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. Dokument ten nie stanowi planu finansowego w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Co istotne, przyznanie sołectwu środków w ramach funduszu sołeckiego nie oznacza fizycznego przekazania środków pieniężnych na konto sołectwa, lecz wydzielenie ich w strukturze budżetu gminy wedle obowiązującej klasyfikacji budżetowej.

Za sprzeczny z prawem należy uznać § 14 ust. 5 Statutów, dotyczący gospodarowania mieniem gminy. W ocenie organu nadzoru wskazanie, iż do zadań sołtysa należy gospodarowanie majątkiem Sołectwa, w tym mieniem gminy, bez sprecyzowania, iż chodzi o składniki mienia gminy przekazane sołectwu do korzystania, pozostaje w sprzeczności z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. W świetle ust. 4 art. 48 ustawy, do mienia gminnego mają zastosowanie, z zastrzeżeniem ust. 3, przepisy, dotyczące mienia komunalnego.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

Otrzymuje:

- Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
- Wójt Gminy

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Gajęcki