



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 marca 2024 r.

WNP-I.4131.49.2024

Rada Miasta i Gminy Dobrze

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688, zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/428/2024 Rady Miasta i Gminy Dobrze z dnia 15 lutego 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/170/04 Rady Gminy w Dobrem z dnia 26 listopada 2004 roku w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw w gminie Dobrze.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 15 lutego 2024 r. Rada Miasta i Gminy Dobrze podjęła uchwałę Nr XL/428/2024 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/170/04 Rady Gminy w Dobrem z dnia 26 listopada 2004 roku w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw w gminie Dobrze.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 18 ust. 1, art. 35, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 u.s.g.

Wszczynając postępowanie nadzorcze organ nadzoru zwrócił się do Rady Miasta i Gminy pismem z dnia 7 marca 2024 r. znak WNP-I.4131.49.2024 z prośbą o udzielenie informacji, czy podjęcie uchwały było poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami stosownie do art. 35 ust. 1 u.s.g.

Pismem znak BRG0002.40.2024 z dnia 13 marca 2024 r. Burmistrz Miasta i Gminy poinformował, że: „przed podjęciem uchwały w sprawie zmiany statutów sołectw nie były prowadzone konsultacje społeczne. Zmiany do statutów sołectw są zmianami kosmetycznymi tylko i wyłącznie w zakresie nazewnictwa Wójta na Burmistrza, Przewodniczącego Rady Gminy na Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy oraz Urzędu Gminy na Urzędzie Miasta i Gminy. Żadna w ww. zmian nie jest zmianą merytoryczną mającą znaczenie dla mieszkańców.”.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g., organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie sądowym: „z artykułu 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika obowiązek poddania konsultacji z mieszkańcami całej projektowanej treści statutu przed jego przyjęciem przez radę gminy. Mieszkańcy sołectwa nie mogą być pozbawieni prawa do wyrażenia opinii i zgłoszenia uwag w ramach konsultacji społecznych w zakresie tak istotnej kwestii, jak zasady i tryb wyboru organów tej jednostki pomocniczej. Konsekwencją zaakceptowania stanowiska, że obligatoryjnym konsultacjom z zainteresowanymi mieszkańcami, przed ich określeniem w odrębnym statucie jednostki pomocniczej, podlegają jedynie sprawy organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, musiałoby być założenie, że w przypadku wprowadzenia zmian w statucie zainteresowana rada gminy każdorazowo będzie władna ocenić, czy dana regulacja mieści się w zakresie określonym w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym i czy istnieje w związku z tym ustawowy obowiązek przeprowadzenia konsultacji. W efekcie konsultacje miałyby iluzoryczny charakter, bowiem to zainteresowana rada gminy będzie arbitralnie decydować, czy dana kwestia, ujęta w statucie jednostki pomocniczej - poza elementami wskazanymi w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym - zostanie poddana konsultacjom. Niewątpliwie wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany szeroko, jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii.” (wyrok NSA z 21 listopada 2023 r. sygn. akt III OSK 2945/21). Konsultacje z mieszkańcami są zatem wymogiem koniecznym do podjęcia ważnej uchwały w przedmiocie statutów jednostek pomocniczych. Ponadto nie można się zgodzić ze stwierdzeniem Burmistrza, że nie doszło do merytorycznej zmiany uchwały mającej znaczenie dla mieszkańców, co organ nadzoru wykazuje poniżej.

Uchwała z dnia 15 lutego 2024 r. Nr XL/428/2024 wprowadza w § 1 zmiany do nieistniejących załączników Nr 1-41 do uchwały Nr XXI/170/04 z dnia 26 listopada 2004r. Uchwała Nr XXI/170/04 nie zawierała bowiem żadnych załączników. Wydaje się, że zamiarem Rady Miasta i Gminy Dobre było dokonanie zmiany pierwotnej uchwały tj. uchwały Nr XVII/140/2004 Rady Gminy w Dobrem z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw w gminie Dobre, którą to uchwałą przyjęto statuty sołectw w Gminie Dobre i wprowadzono je jako załączniki do tejże uchwały. Powyższej zmiany prawnie skutecznie nie uczyniono.

Należy wskazać, że w kwestionowanej uchwale brak przepisu wprowadzającego poszczególne statuty sołectw. Tym samym żaden przepis nie wskazuje na wprowadzenie i przyjęcie statutów sołectw w brzmieniu faktycznie załączonym do uchwały. Ponadto poszczególne załączniki faktyczne zostały ponumerowane liczbowo bez wskazania aktu, którym są przyjęte. § 1 kwestionowanej uchwały określa, że:

„§ 1. W załączniku Nr 1-41 do Uchwały Nr XXI/170/04 (podkr. aut.) Rady Gminy w Dobrem z dnia 26 listopada 2004 roku w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw w gminie Dobrze wprowadza się odpowiednio następujące zmiany:

- 1. Użyte w różnym przypadku wyrazy „Rada Gminy Dobrze”, zastępuje się użytymi w odpowiednim przypadku wyrazami „Rada Miasta i Gminy Dobrze”,*
- 2. Użyte w różnym przypadku wyrazy „Wójt Gminy Dobrze”, zastępuje się użytymi w odpowiednim przypadku wyrazami „Urząd Miasta i Gminy Dobrze”,*
- 3. Użyte w różnym przypadku wyrazy „Urząd Gminy Dobrze”, zastępuje się użytymi w odpowiednim przypadku wyrazami „Urząd Miasta i Gminy Dobrze.”.*

Przyjęta regulacja sprowadza się zatem do zmiany określeń występujących wielokrotnie. Na marginesie należy wskazać, że zarówno pojęcie *Wójt Gminy Dobrze*, jak pojęcie *Urząd Gminy Dobrze* zostały zgodnie z treścią normatywną uchwały zastąpione określeniem *Urząd Miasta i Gminy Dobrze*. Natomiast w przesłanych faktycznie załącznikach widnieje pojęcie *Burmistrz Miasta i Gminy*, które nie zostało wprowadzone w części normatywnej uchwały.

Niezależnie od powyższego, jak wynika z porównania treści, załącznikiem Nr 9 do uchwały Nr XL/428/2024, przekazanej do organu nadzoru, jest Statut Sołectwa Drop. Tymczasem, z treści załącznika Nr 9 do uchwały Nr XL/428/2024 przekazanej do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego wynika, że załącznikiem Nr 9 do uchwały jest Statut Sołectwa Duchów. Podobnie, załącznik Nr 10 do uchwały przekazanej do organu nadzoru stanowi Statut Sołectwa Gęsianka, natomiast załącznikiem Nr 10 do uchwały przekazanej do publikacji jest Statut Sołectwa Drop.

Warto również zaznaczyć, że w § 1 uchwały Nr III/14/18 Rady Gminy Dobrze z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XVII/140/04 Rady Gminy w Dobrem z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw w Gminie Dobrze przyjęto następującą regulację:

„§ 1. W załączniku od nr 1 do nr 41 do Uchwały Nr XVII/140/04 Rady Gminy w Dobrem z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw w Gminie Dobrze wprowadza się następującą zmianę: w § 15 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

Kadencja Sołtysa i Rady Sołeckiej bądź innych organów jednostek pomocniczych powołanych przez zebranie wiejskiej trwa pięć lat licząc od dnia wyborów i kończy się w dniu wyboru nowych organów.”.

Tymczasem zgodnie z § 15 ust. 1 statutów sołectw faktycznie załączonych do uchwały Nr XL/428/2024: „*1. Kadencja Sołtysa i Rady Sołeckiej bądź innych organów jednostek pomocniczych powołanych przez zebranie wiejskiej trwa cztery lata i kończy się z kadencją Rady Miasta i Gminy.*”.

Tym samym przedłożona do organu nadzoru uchwała w miejsce obowiązującej 5-letniej kadencji organów jednostek pomocniczych wprowadza w sposób faktyczny 4-letnią kadencję tych organów, co niewątpliwie jest sprawą istotną dla mieszkańców.

Odnosząc się do treści innych przepisów zawartych w statutach faktycznie załączonych do uchwały Nr XL/428/2024, wskazuję jak poniżej.

Zgodnie z § 4 statutów sołectw: „*§ 4. Powołanie, znoszenie, podział oraz łączenie Sołectw następuje w drodze uchwały Rady Miasta i Gminy Dobrze na wniosek mieszkańców obszaru, który jednostka ta obejmuje lub ma obejmować, a także z własnej inicjatywy Rady Miasta i Gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami tego obszaru.*”. Na podstawie art. 5 ust. 3 u.s.g., zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Przywołaną regulacją prawodawca lokalny zmodyfikował przepis ustawowy, ponieważ dotyczy on także kwestii tworzenia jednostki pomocniczej, czego wskazana jednostka redakcyjna statutów sołectw nie przewiduje.

Zgodnie z § 12 ust. 4 statutów sołectw: „*4. Prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają mieszkańcy sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Miasta i Gminy.*”. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim, zaś ograniczenia wynikające z przywołanego powyżej przepisu u.s.g. dotyczą wyłącznie czynnego prawa wyborczego w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. „Zebranie wiejskie” jest pojęciem szerszym od pojęcia „uprawnionych do głosowania” mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Prawo do udziału w zebraniu wiejskim posiadają bowiem wszyscy stali mieszkańcy sołectwa, zaś prawo do głosowania w wyborach sołtysa oraz członków rady sołeckiej jedynie ci stali mieszkańcy sołectwa, którzy są uprawnieni do głosowania.

Zgodnie z § 19 ust. 6 statutów sołectw: „*6. Rada Sołecka może być stałym komitetem czynów społecznych.*”. Na podstawie § 2 ust. 2 zdanie drugie uchwały Nr 60 Rady Ministrów

z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie czynów społecznych oraz pomocy Państwa w ich organizowaniu i realizacji (M. P. Nr 11 poz.75), funkcje komitetu społecznego może spełniać rada sołecka lub komitet osiedlowy. Wspomniany akt utracił moc na podstawie uchwały Nr 48 Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie uznania niektórych uchwał Rady Ministrów i jej organów za nieobowiązujące (M. P. Nr 29 poz. 301). Przywołana regulacja statutów została więc przez prawodawcę lokalnego przyjęta bez podstawy prawnej.

Należy także zwrócić uwagę na niespójności pomiędzy § 20 a § 29 statutów sołectw. W § 20 określono, że:

„§ 20.1. Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed Zebraniem Wiejskim i mogą być odwołani przed upływem kadencji, jeśli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia uchwał Zebrania Wiejskiego lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska

2. Z wnioskiem o odwołanie może się zwrócić również Burmistrz Miasta i Gminy.

3. Uchwała o odwołanie z zajmowane funkcji podejmowana jest po wysłuchaniu zainteresowanego w głosowaniu tajnym zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy uprawionych do głosowania mieszkańców Sołectwa.”

Natomiast w § 29 ust. 1 i ust. 2 statutów sołectw przyjęto:

„§ 29.1. Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed Zebraniem Wiejskim i mogą być przez Zebranie Wiejskie odwołani przed upływem kadencji, jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia Statutu i uchwały Zebrania Wiejskiego lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska Odwołania może dokonać Zebranie Wiejskie z własnej inicjatywy lub na wniosek Rady Miasta i Gminy.

2. Odwołanie następuje w głosowaniu tajnym zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy uprawionych do głosowania mieszkańców Sołectwa.”

Nie jest zatem jasne, czy odwołanie sołtysa i członka rady sołeckiej odbywa się po wysłuchaniu zainteresowanego, czy też nie, oraz który organ (Burmistrz czy Rada) jest uprawniony do złożenia wniosku o odwołanie tych osób z zajmowanych funkcji, czy też uprawnienia powyższe przysługują obu tym organom.

Zgodnie z § 33 statutów sołectw: *„§ 33. Zmiany Statutu dokonuje Rada Miasta i Gminy na wniosek Zebrania Wiejskiego lub z własnej inicjatywy po zasięgnięciu opinii właściwego organu Sołectwa.”*. Przepis narusza prawo w sposób istotny w zakresie, w jakim nie przewiduje konsultacji z mieszkańcami na mocy przywołanego już art. 35 ust. 1 „u.s.g.”.

Ponadto, statuty sołectw zawierają liczne przepisy, których redakcja jest nieprawidłowa pod względem językowym. Tytułem przykładu wskazać należy § 6 pkt 4, zgodnie z którym:

„do zadań własnych sołectwa należy w szczególności pomoc mieszkańców w rozwiązywaniu ich spraw przed władzami gminy.”. Podobnie, zgodnie z § 8 ust. 2 statutów sołectw: „2. Zebranie Wiejskie może powołać komisje określające ich zakres.”.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/