



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 28 października 2013 r.

Poz. 4295



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.319.2013 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 25 października 2013 r.

**stwierdzające nieważność uchwał Rady Gminy Wilkołaz z dnia 19 września 2013 r.: Nr XXV/134/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Ewunin, Nr XXV/135/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Marianówka, Nr XXV/136/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Ostrów, Nr XXV/137/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Ostrów – Kolonia, Nr XXV/138/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Pułankowice, Nr XXV/139/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Rudnik Szlachecki, Nr XXV/140/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wilkołaz Dolny, Nr XXV/141/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wilkołaz Drugi, Nr XXV/142/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wilkołaz Pierwszy, Nr XXV/143/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wilkołaz Trzeci, Nr XXV/144/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wólka Rudnicka, Nr XXV/145/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Zalesie, Nr XXV/146/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Zdrapy, w części obejmującej: § 8 ust. 5 w brzmieniu: „wyznaczonego członka Rady sołeckiej lub”, § 9 ust. 2 pkt 10, § 10 ust. 4 pkt 2, pkt 3 i pkt 4, § 12 ust. 1 w brzmieniu: „zebrania wiejskiego, podczas którego mają być dokonane wybory”, § 12 ust. 2 w brzmieniu: „o zwołaniu zebrania wiejskiego dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady sołeckiej”, § 13 oraz § 19 ust. 4 Statutów Sołectw.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwał Rady Gminy Wilkołaz z dnia 19 września 2013 r.: Nr XXV/134/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Ewunin, Nr XXV/135/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Marianówka, Nr XXV/136/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Ostrów, Nr XXV/137/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Ostrów – Kolonia, Nr XXV/138/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Pułankowice, Nr XXV/139/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Rudnik Szlachecki, Nr XXV/140/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wilkołaz Dolny, Nr XXV/141/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wilkołaz Drugi, Nr XXV/142/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wilkołaz Pierwszy, Nr XXV/143/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wilkołaz Trzeci, Nr XXV/144/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Wólka Rudnicka, Nr XXV/145/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Zalesie, Nr XXV/146/2013 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Zdrapy, w części obejmującej: § 8 ust. 5 w brzmieniu: „wyznaczonego członka Rady sołeckiej lub”, § 9 ust. 2 pkt 10, § 10 ust. 4 pkt 2, pkt 3 i pkt 4, § 12 ust. 1 w brzmieniu: „zebrania wiejskiego, podczas którego mają

być dokonane wybory”, § 12 ust. 2 w brzmieniu: „o zwołaniu zebrania wiejskiego dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady sołeckiej”, § 13 oraz § 19 ust. 4 Statutów Sołectw.

### Uzasadnienie

Uchwały Rady Gminy Wilkołaz Nr XXV/134/2013 – Nr XXV/146/2013 zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 27 września 2013 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy Wilkołaz przedmiotowymi uchwałami przyjęła jednobrzmiące Statuty Sołectw.

Na wstępie należy przypomnieć, iż 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 stanowią one 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 (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

W § 8 ust. 5 Statutów Sołectw Rada Gminy Wilkołaz postanowiła, że *obrady zebrania wiejskiego są protokolowane przez wyznaczonego członka rady sołeckiej (podkreślenie moje) lub osobę wybraną przez zebranie wiejskie. Protokół wraz z podjętymi uchwałami i wnioskami przekazuje się do Wójta w terminie 7 dni od dnia odbycia zebrania*.

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis Statutów we wskazanym zakresie jest niezgodny z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści powołanego przepisu, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Kompetencje rady sołeckiej ograniczają się zatem do wspierania działalności sołtysa a nie zebrania wiejskiego, które jest odrębnym od sołtysa organem sołectwa, tak pod względem funkcjonalnym jak i przyznanych przez ustawodawcę kompetencji.

Zgodnie z brzmieniem § 9 ust. 2 pkt 10 Statutów, *do obowiązków Sołtysa należą pobieranie podatków i opłat na zasadach określonych uchwałą Rady gminy*.

Zdaniem organu nadzoru nałożenie na sołtysa obowiązku poboru podatków i opłat na zasadach określonych uchwałą rady gminy, została podjęta z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym.

Pobór podatków i opłat nie należy do zadań statutowych organu wykonawczego jednostki pomocniczej jakim jest sołtys, lecz wynika – jak słusznie wskazano - z odrębnej uchwały rady gminy.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, w granicach określonych w odrębnych ustawach.

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 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.), z art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym

(Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn. zm.) oraz z art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 465).

Wskazane wyżej przepisy stanowią podstawę dla organu stanowiącego do uregulowań w zakresie pobierania podatków od osób fizycznych w drodze inkasa.

Przy czym należy nadmienić, iż ustawy podatkowe zezwalają radzie gminy na określenie i wyznaczenie inkasentów według swojego uznania.

W rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012r., poz. 749, ze zm.) inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowoadministracyjne, powierzenie komuś stanowiska (funkcji) inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków. Jest rzeczą oczywistą, że musi ona zostać wyrażona przed określeniem (wyznaczeniem) inkasenta. Źródłem nawiązywanego stosunku prawnego jest w tym wypadku uchwała organu stanowiącego gminy, a nie będąca jej następstwem, mająca czysto "techniczny" charakter, umowa z określoną - wyznaczoną na inkasenta osobą. Płyne z tego wniosek, że określenie czy też wyznaczenie inkasenta może dotyczyć jedynie wskazanej w sposób konkretny osoby. W razie zmiany na stanowisku sołtysa, obowiązki inkasenta przechodziłyby automatycznie na osobę przejmującą jego funkcje, co niewątpliwie naruszałoby zasadę uprzedniego uzyskania jej zgody (tak NSA oz. w Rzeszowie w wyroku z dnia 26 października 2001 r. sygn. akt. SA/Rz 1622/01).

Jak wynika z powyższego rada gminy może wskazać na inkasentów sołtysów, co nie jest jednak dopuszczalne w uchwale w sprawie nadania statutów sołectw.

Status inkasenta zobowiązanego do poboru podatków i opłat stanowiących dochód budżetu jednostek 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. Tym samym, nakładanie na sołtysów jakichkolwiek obowiązków związanych z poborem podatków w drodze statutu sołectwa wykracza poza upoważnienie art. 35 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)."

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała kwestie, których normować nie może.

W § 10 ust. 4 Statutów Sołectw Rada postanowiła, że *do zadań Rady sołeckiej należy:*

- 2) *opracowywanie i przedkładanie Zebraniu wiejskiemu projektów programów pracy Rady sołeckiej;*
- 3) *współdziałanie z Sołtysem w podejmowaniu decyzji dotyczących realizowanych zadań;*

#### 4) organizowanie w swoich Sołectwach działań społecznych.

W ocenie organu nadzoru powyższymi regulacjami Rada Gminy Wilkołaz naruszyła w sposób istotny art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Brzmienie cytowanego przepisu przesądza o tym, że kompetencje rady sołeckiej ograniczają się jedynie do opiniowania i doradzania, a także wspomaganie działalności sołtysa. Z powyższego wynika, iż rada, w zakresie wykonywania swoich funkcji, nie jest organem podległym zebraniu wiejskiemu lecz sołtysowi. Tym samym nie znajduje uzasadnienia prawnego określony w ww. przepisie § 10 ust. 4 pkt 2 Statutów zapis, aby rada sołecka przedkładała programy swojej pracy Zebraniu wiejskiemu, z którym w żaden sposób nie jest organizacyjnie związana.

Należy także stwierdzić, że rada sołecka jako organ opiniodawczy i doradczy nie ma samoistnych kompetencji, a tym samym nie ma uprawnień do samodzielnego działania (tak też w Komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją Pawła Chmielnickiego, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004r., str.260). W związku z powyższym nie może sama inicjować działań, wnioskować o ich podjęcie, współdziałać samodzielnie z innymi podmiotami, w tym z sołtysiem w podejmowaniu decyzji, o czym stanowi kwestionowany § 10 ust. 4 pkt 3 i 4 Statutów Sołectw. Rola rady sołeckiej ma charakter służebny wobec sołtysa.

W § 13 ust. 1 Statutów przyjęto, iż *dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i Rady sołeckiej, na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 20% uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa. O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano wymaganej liczby mieszkańców, wybory przeprowadza się w nowym terminie, o którym mowa w § 7 ust. 2, bez względu na liczbę mieszkańców obecnych na zebraniu* (§ 13 ust. 2 Statutów).

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych dla ustanawiania quorum wyborczego dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej (członków rady sołeckiej) na zebraniu wiejskim, które nie ma uprawnień elekcyjnych. W regulacji art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, zaś wykonawczym – sołtys. Należy zatem podkreślić, że ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze, co oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie mu kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa.

Jak wynika z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Powyższa argumentacja uzasadnia także zakwestionowanie § 12 ust. 1 w brzmieniu: „zebrania wiejskiego, podczas którego mają być dokonane wybory”, § 12 ust. 2 w brzmieniu: „o zwołaniu zebrania wiejskiego dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady sołeckiej” oraz § 13 ust. 2 i 3 Statutów sołectw.

Stosownie do zapisu § 19 ust. 4 Statutów *w celu kontroli gospodarki finansowej Sołectwa Zebranie wiejskie może powołać 3 osobową komisję rewizyjną.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały przyjęte bez podstawy prawnej, z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości powołania komisji rewizyjnej przez zebranie wiejskie. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt III SA/Lu 178/08.

W uzasadnieniu powołanego wyroku Sąd jednoznacznie stwierdził, iż ustawa nie przewiduje – poza zebraniem wiejskim i sołtysiem – innych organów sołectwa, ani też nie dopuszcza możliwości ich stworzenia przez zebranie wiejskie.

Przepis art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny stanowi o obowiązku uregulowania w statucie sołectwa zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę oraz sposobu ich realizacji przez tę jednostkę. Zapis ten nie pozostawia jednostce pomocniczej swobody w zakresie tworzenia kolejnych ogniw, na które cedowane będą niektóre obowiązki nałożone w statucie.

Dodatkowo należy zauważyć, iż art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11a ust. 1 tej ustawy zezwala radzie gminy na określenie w statucie sołectwa jedynie zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (podkreślenie moje). Tym samym nie ma prawnej możliwości określenia zakresu i form kontroli działalności organów jednostki pomocniczej przez inne podmioty.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwał: Nr XXV/134/2013, Nr XXV/135/2013, Nr XXV/136/2013, Nr XXV/137/2013, Nr XXV/138/2013, Nr XXV/139/2013, Nr XXV/140/2013, Nr XXV/141/2013, Nr XXV/142/2013, Nr XXV/143/2013, Nr XXV/144/2013, Nr XXV/145/2013 i Nr XXV/146/2013 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wilkołaz
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wilkołaz

Wojewoda Lubelski

**Jolanta Szolno - Koguc**