

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.34.2023**

z dnia 24 marca 2023 r.

#### **Rada Gminy Nowa Sól**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIII/361/2023 Rady Gminy Nowej Soli z dnia 17 lutego 2023 r. zmieniająca uchwałę nr V/4/03 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Nowa Sól, w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 lutego 2023 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę nr V/4/03 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Nowa Sól. W załącznikach od 1 do 18 Rada nadała statuty poszczególnym sołectwom. Rozważania zawarte poniżej dotyczą każdego z 18 załączników do uchwały gdyż treść merytoryczna każdego z załączników jest taka sama.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 lutego 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 35 ust. 3, art. 36 ust. 1, 2, art. 37b ust. 1, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) – dalej u.s.g.

Uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 u.s.g., 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). Obligatoryjnymi elementami statutu jednostki pomocniczej, stanowiącymi absolutne minimum jego treści, są uregulowania wskazane w art. 35 ust. 3 pkt 1-5, a dotyczące: 1) nazwy i obszaru jednostki pomocniczej, 2) zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, 3) organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, 4) zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji, 5) zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu

upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa (wyr. WSA z 15.12.2016 r., IV SA/GI 393/16, Legalis; zob. też wyr. WSA z 25.11.2016 r., IV SA/GI 385/16, Legalis; wyr. WSA z 29.11.2016 r., IV SA/GI 369/16, Legalis). W ocenie organu nadzoru, brak regulacji w statucie sołectwa chociażby jednego z elementów wymienionych w art. 35 ust. 3 u.s.g., skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu w całości. Zatem, 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 4 u.s.g. zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. W ocenie organu nadzoru nie ulega wątpliwości, że rada gminy ma obowiązek w sposób enumeratywny określić zadania jednostki pomocniczej w jej statucie. Zadania przekazywane jednostce pomocniczej muszą być przy tym określone w sposób zamknięty (pełny), nie pozwalający na ich kreowanie przez organy samej jednostki pomocniczej. Przyznanie bowiem w uchwale swojego rodzaju luzu w tym zakresie decyzyjnego w praktyce umożliwiłoby przekazywanie sołectwu zadań w trybie pozastatutowym, co w rezultacie stanowi o istotnym naruszeniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.

W badanej uchwale Rada Gminy Nowa Sól nie określiła zadań przekazywanych poszczególnym jednostkom pomocniczym przez Gminę i sposobu ich realizacji. W szczególności takich zadań nie można upatrywać w kompetencjach poszczególnych organów sołectwa albowiem te stanowią odrębną kategorię zadań przypisanych do konkretnych organów. Chodzi o zadania właściwe dla całego sołectwa jako takiego. Jednocześnie organ nadzoru instruuje, że Rada Gminy powinna mieć na uwadze, że zadania przekazywane jednostce pomocniczej, z jednej strony, powinny się mieścić w zakresie działań gminy, z drugiej zaś - nie mogą należeć do wyłącznej właściwości organów gminy.

W rezultacie powyższego, uchwała nie wypełnia przyznanej delegacji ustawowej w całości, w związku z czym w sposób istotny narusza prawo, co z kolei powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Organ nadzoru dostrzegł również inne naruszenia prawa.

W § 6 statutów sołectw Rada Gminy określiła zadania (kompetencje) zebrania wiejskiego posługując się wyrażeniem „w szczególności” oraz klauzulą generalną istotnych spraw mieszkańców sołectwa, a więc skonstruowała katalog otwarty tychże zadań. To samo dotyczy zapisu § 9 ust. 2. Tak zaproponowana regulacja pozostaje w opozycji do upoważnienia ustawowego zawartego art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. Przepis ten stanowi, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, zadania organów sołectwa, powinny być uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby bowiem przekazywanie organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest zaś sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12). Zadania organów sołectwa, winny zostać uregulowane w

uchwalonym statucie, w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19). Ponadto organ nadzoru apeluje aby zagadnienie danego rodzaju ujęte było w miarę możliwości w jednej jednostce redakcyjnej, a nie jak to jest w przypadku kompetencji zebrania wiejskiego w § 6 i § 9.

W zakresie zadań zebrania wiejskiego przekazanych w statutach wątpliwości organu nadzoru budzi także wyposażenie w § 6 ust. 2 lit. a i lit. b oraz § 29 ust. 2 statutów sołectw zebrania wiejskiego w kompetencję (zadanie) wyboru sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru regulacja ta narusza przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 130/21 (publ. LEX nr 3147472) w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo, iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. Ustawa nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyroki WSA w Opolu: z dnia 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09; z dnia 18 stycznia 2007 r., II SA/Op 592/06; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., II SA/Ol 1429/16)". Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 657/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) oraz z dnia 17 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/PO 290/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi należy także odnieść do § 11 ust. 2 który zdaje się sugerować, że wyboru sołtysa i rady sołeckiej dokonuje zebranie wiejskie. W rezultacie mając na uwadze treść statutów, oraz powyższe uwagi, organ nadzoru wskazuje, że wyboru sołtysa i rady sołeckiej dokonują mieszkańcy mający status stałego mieszkańca sołectwa, zaś odwołania tych organów dokonuje zebranie wiejskie.

Zdaniem organu nadzoru wadliwa jest również regulacja § 17 ust. 1 statutów sołectw, zgodnie z którą mieszkańców uprawnionych do głosowania w wyborach na wójta i radę sołecką ustala się na podstawie spisu wyborców. Skoro prawo udziału w głosowaniu mają wszyscy stali mieszkańcy sołectwa, to Wójt może jedynie sporządzić listę uprawnionych do głosowania, jednak nie na bazie spisu wyborców opartego na czynnym prawie wyborczym. To samo dotyczy §24 ust. 3, 4, 5 w zakresie w jakim postanowienie to odnosi się do spisu wyborców opartym na czynnym prawie wyborczym.

Wątpliwości organu nadzoru budzi także § 6 ust. 2 pkt d statutów sołectw, w zakresie w jakim korzystanie z mienia komunalnego przekazanego sołectwu odbywać się ma na zasadach określonych

statutem Gminy. Taka regulacja pozostaje w opozycji do art. 48 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym zarówno w przypadku zarządzania mieniem komunalnym, korzystania z niego, jak i rozporządzania dochodami z tego mienia, jednostka pomocnicza uprawnienia swoje wykonuje w zakresie określonym w statucie jednostki pomocniczej, a nie statucie gminy. W statucie gminy może się znaleźć co najwyżej regulacja dotycząca zasad przekazywania sołectwom składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g). Należy jednak pamiętać, że to nie rada gminy wyposaża sołectwo w konkretne mienie, lecz organ wykonawczy gminy. W związku z tym ani art. 48 ust. 1 u.s.g. ani też art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. nie uprawniają rady gminy do wyposażania jednostek pomocniczych gminy w zindywidualizowane mienie. Ten pierwszy przepis traktuje bowiem o zasadach bieżącego korzystania i zarządzania mieniem przez sołectwo, drugi zaś o zasadach przekazywania mienia sołectwu. To organ wykonawczy gminy może przekazać sołectwu konkretne składniki mienia do korzystania i zarządzania, co leży w jego kompetencjach zarządzania mieniem komunalnym. Natomiast przekazanie mienia sołectwu nie jest obligatoryjne (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2020 r., sygn. III SA/GI 405/20). Określenie zasad korzystania i zarządzania mieniem sołectwa nie jest objęte regulacją u.s.g., a zatem nie stanowi elementu obligatoryjnego statutu sołectwa. Przywołany art. 48 u.s.g. nie stanowi uprawnienia dla jednostki pomocniczej ale obowiązek zarządzania i korzystania z mienia komunalnego, jeżeli gmina mu takie określi. Tym samym zapis statutu o zasadach korzystania i zarządzania mieniem nie jest obligatoryjnym elementem statutu sołectwa w przypadku negatywnej decyzji rady gminy w tym zakresie.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również § 6 ust. 2 lit. k statutów sołectw. Zgodnie z tym przepisem zadaniem zebrania wiejskiego ma być oddawanie w dzierżawę lub najem lokali, obiektów i terenów będących w gestii sołectwa na podstawie upoważnienia rady. Tymczasem w przypadku jednostek organizacyjnych nie będących osobami prawnymi o zdolności prawnej takich jednostek można mówić tylko wtedy, gdy ustawa przyznaje im taką zdolność (ustawa kodeks cywilny). Żaden przepis, czy to ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), czy też u.s.g. nie przyznaje jednostce pomocniczej ani statusu osoby prawnej, ani też jednostki organizacyjnej wyposażonej w zdolność prawną lub zdolność do czynności prawnych. Zasadniczo to organ wykonawczy gminy może co najwyżej upoważnić organ jednostki pomocniczej do reprezentowania gminy w zakresie zarządzania lub korzystania z mienia komunalnego. Jednostce pomocniczej nie mogą przysługiwać uprawnienia o charakterze administracyjnym do rzeczy jak np. prawo trwałego zarządu. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, a jednostka pomocnicza nie jest jednostką organizacyjną gminy. Z treści u.s.g. wynika co najwyżej, że organom jednostki pomocniczej mogą być przyznane uprawnienia do podejmowania czynności faktycznych dotyczących mienia komunalnego, ale nie stanowiących czynności prawnych. Mogą one dotyczyć np. utrzymywania porządku, udostępniania, utrzymywania w należyтым stanie składnika mienia komunalnego. Taki właśnie zakres czynności wchodzi w skład pojęcia zarządzania i korzystania z mienia w rozumieniu tej ustawy. Zatem sołectwo nie jest uprawnione do oddawania będącego w jego gestii mienia w dzierżawę czy najem. Takie stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. III OSK 3893/21. W badanej uchwale Rada Gminy Nowa Sól szczerkowo uregulowała przedmiotowe zagadnienie w § 7 ust. 8 przyznając

upewnienia do zarządzania mieniem sołtysowi. W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na wewnętrzną niespójność w uchwalonych statutach wynikającą z § 7 pkt 8 oraz § 9 ust. 2 pkt 5 albowiem z jednej strony zarządzenie mieniem powierza się sołtysowi, zaś kolejnym postanowieniem to uprawnienie przyznaje się zebraniu wiejskiemu. Analiza tych dwóch zapisów statutów kreuje nieczytelną normę kompetencyjną.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że z punktu widzenia praktycznego, powierzenia zarządu mieniem radzie sołeckiej, może skutkować paraliżem zarządczym. Skoro przez zarządzanie mieniem należy rozumieć czynności faktyczne (a nie prawne), to w takiej sytuacji za każdym razem zebranie wiejskie będzie zobligowane do podjęcia decyzji nawet jeżeli dotyczyć to będzie drobnej czynności o charakterze porządkowym.

Mocą § 7 pkt 2 statutów sołectw postanowiono, że sołtys wchodzi w skład rady sołeckiej jako jej przewodniczący. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 184/2021 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „Ustawa nie przewiduje (...) in genere pełnienia przez sołtysa funkcji przewodniczącego rady sołeckiej. Wadliwość analizowanego zapisu § (...) statutów sołectw należy upatrywać w nieuprawnionym zatarciu ustrojowej odrębności pomiędzy organem wykonawczym (sołtysem) i "wspierającą jego działalność" radą sołecką. Jeśli idzie o możliwość przewodniczenia przez sołtysa pracom rady sołeckiej, to w ocenie Sądu w tym przypadku nie powinno się wprowadzać żadnego automatyzmu, jak to uczyniono w powołanym wyżej przepisie statutów sołectw. Sąd podziela bowiem pogląd, że statut sołectwa może wskazywać na prawo sołtysa do udziału w posiedzeniach rady sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku (zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 4 do art. 36), szczególnie że rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy (zob. M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 149). Tymczasem przyjęte w § (...) statutów sołectw rozwiązanie, że posiedzeniom rady sołeckiej przewodniczy sołtys, może być odczytywane, z jednej strony, jako nakładające na sołtysa obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach rady sołeckiej, a z drugiej strony, jako wykluczające podejmowanie przez radę jakichkolwiek działań z własnej inicjatywy”. Powyższe uwagi mają zastosowanie do postanowień § 7 pkt 2 uchwalonych statutów sołectw.

Rada Gminy w § 7 pkt 11 statutów sołectw określiła, że „sołtysowi przysługuje dieta oraz inne należności w granicach ustalonych przez Radę Gminy”. W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy rozwiązanie stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 37b ust. 1 u.s.g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej normie kompetencyjnej nie mieści się upoważnienie dla rady gminy do ustalania w statucie sołectwa, postanowień w zakresie przyznawania diet sołtysowi. Rada gminy posiada bowiem swobodę i zgodnie z przepisami ustawowymi może, ale nie musi, postanowić, że sołtysom należą się diety. Jeżeli jednak zadecyduje, że diety sołtysom przysługują, to czyni to w uchwale określającej zasady na jakich sołtysom będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. 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.

W § 7 pkt 12 Rada postanowiła sołtys dokonuje poboru podatków i opłat. Tymczasem, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 141/19 (publ. LEX nr 2649601) „W obowiązujących ustawach podatkowych przewidziano możliwość wykorzystywania sołtysa do poboru podatków stanowiących dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym podjęcie decyzji co do zarządzenia poboru podatku w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso powierzono radom gmin w drodze aktów prawa miejscowego (uchwał). Podmioty, na które rady gmin nałożą obowiązek poboru podatku w drodze inkasa, są zobligowane do jego wykonywania. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę na konieczność ścisłego korzystania przez organy stanowiące gmin z przyznaných im w przedstawionym zakresie kompetencji. Istnieje po stronie rady gminy uprawnienie do określenia (wskazania) inkasentów do dokonywania poboru podatków leśnego, rolnego i od nieruchomości od osób fizycznych, a także ustalenia ich wynagrodzenia (...), jednakże wskazanie inkasentów powinno mieć postać konkretnego określenia, odnoszącego się do zindywidualizowanego podmiotu - przez podanie imienia i nazwiska w przypadku osoby fizycznej. Obowiązek inkasenta do pobrania podatku i wpłacenia go we właściwym terminie do organu podatkowego wynika z przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów podatków, które przewidują taką możliwość pobierania danego podatku w drodze inkasa i procedury ustanawiania podmiotów inkasentami (...). Nie można tym samym tego podmiotu kreować w sposób abstrakcyjny, wiążąc go na przykład z pełnieniem określonej funkcji publicznej (...). Rada gminy uprawniona jest do ustalenia w drodze uchwały organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a w tym - stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. - do określenia organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, co czynić musi w granicach określonych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Sformułowanie ogólnej kompetencji do pobrania podatku bądź innych opłat z odesłaniem do właściwej uchwały rady gminy, zdaniem Sądu, wykracza poza zakres ustawowej delegacji określonej w przywołanym przepisie”. Powyższe zważania dotyczą także kwestii zastępstwa sołtysa inkasenta (§ 7 pkt 13 statutów sołectw).

W § 8 ust. 6 pkt 3, 4 statutów sołectw uchwalono, że do zadań Rady Sołeckiej należy wnioskowanie w sprawach ważnych dla mieszkańców sołectwa, opracowywanie projektów planów finansowo-rzeczowych sołectwa i przedkładanie Radzie Gminy w terminie do 15 października każdego roku. W ocenie organu nadzoru postanowienia te wykraczają poza charakter opiniodawczy czy doradczy rady sołeckiej. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Z redakcji tego przepisu wynika, że radzie sołeckiej przypisana została funkcja wspomagająca, co oznacza, że jest to organ doradczy i opiniodawczy dla sołtysa. Rada sołecka nie ma natomiast samoistnych kompetencji i zdolności do samodzielnego działania w imieniu sołectwa, w tym w zakresie określonym w § 8 ust. 6 pkt 3 i pkt 4 statutów sołectw.

Budzi zastrzeżenia organu nadzoru przyznanie radnemu i członkowi rady sołeckiej kompetencji do zwoływania zebrania wiejskiego (§ 9 ust. 1 statutów) oraz dodatkowo radnemu do prowadzenia zebrania wiejskiego (§ 12). O ile jest zrozumiałe jest przypisanie takiego uprawnienia Wójtowi czy sołtysowi, o tyle narusza równowagę kompetencyjną przyznanie takiego uprawnienia członkom rady sołeckiej czy radnemu. Jeszcze raz organ nadzoru zwraca uwagę, że radzie sołeckiej przypisana została funkcja wspomagająca, co oznacza, że jest to organ doradczy i opiniodawczy dla sołtysa, tym

samym ani rada sołecka, a tym bardziej jej członkowie, nie mają samodzielnych uprawnień, w tym do zwoływania zebrania wiejskiego. Jeżeli zaś chodzi o radnego, to funkcja ta związana jest tylko z działalnością rady gminy, sprawowanie mandatu radnego nie wykracza poza działalność organu stanowiącego gminy. Analogicznie powyższe spostrzeżenia należy odnieść do powiadamiania o zwołaniu zebrania wiejskiego (§ 10 ust. 2 statutów sołectw).

Niezasadne jest uzależnienie w § 11 ust. 1 uprawnienia mieszkańców sołectwa do udziału w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego i biernego prawa wyborczego, takie postanowienie stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z u.s.g. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy zgodzić się z tezą, że ograniczenie wynikające z u.s.g. dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można zatem na tej podstawie ograniczać uprawnienia stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Zawężenie przez radę gminy kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim tylko do tych mieszkańców sołectwa, którzy posiadają czynne i bierne prawo wyborcze w sposób istotny narusza Konstytucję RP. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania praw wyborczych (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2019 r., III SA/Łd 23/19, CBOSA, Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 24 lipca 2019 r. II SA/Go 345/19).

W artykule 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. jednoznacznie wskazuje się, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością organów jednostki pomocniczej przysługują organom gminy. Z artykułu 36 ust. 1 tej ustawy wynika, że zebranie wiejskie jest w sołectwie jedynie organem uchwałodawczym i nie posiada kompetencji kontrolnych. Ustanowienie tych kompetencji w treści statutów sołectw w § 34 ust. 1 stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 maja 2021 r. IV SA/Po 77/21).

Z uwagi na powyższe, należało orzec jak wyżej.

Jednocześnie organ nadzoru nie doszukał się zaniechania w postaci braku konsultacji projektów statutów z mieszkańcami. Z treści dokumentów konsultacyjnych wynika, że badana uchwała jest wynikiem tych konsultacji, a wprowadzone i uchwalone przez Radę Gminy Nowa Sól zmiany były zgłaszane na etapie konsultowania projektów statutów sołectw. Przeprowadzenie konsultacji projektu statutu sołectwa z mieszkańcami ma na celu m.in. wprowadzanie zmiany do takiego projektu zgłoszonych na etapie konsultacji.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

.....

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli