



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.116.2023

Katowice, dnia 3 lutego 2023 r.

Rada Gminy Lipie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/393/2022 Rady Gminy Lipie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zarządzenia zebrania wiejskiego, na którym ma być dokonany wybór sołtysa sołectwa Brzózki, w części określonej w § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały” i poprzedzającego ich przecinka oraz dotyczącej załącznika do uchwały (załącznika nr 1 do uchwały), jako sprzecznej z art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 33 ustawy oraz § 20 ust. 3 i § 25 ust. 9 załącznika do uchwały Rady Gminy Lipie Nr XXIX/243/2012 z dnia 21 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Brzózki Gminy Lipie (Dz. Urz. Województwa Śląskiego z 2012 r. poz. 4668 ze zm.), dalej jako: *statut*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę Nr LIX/393/2022 w sprawie zarządzenia zebrania wiejskiego, na którym ma być dokonany wybór sołtysa sołectwa Brzózki, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: § 20 ust. 3 statutu.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy: *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami* oraz dalej art. 36 ust. 1 ustawy określa, iż: *Organem uchwalodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka*. Organizację i zakres działania Sołectwa Brzózki oraz jego organów, a także powiązania pomiędzy organami Gminy i Sołectwa - określa Statut Sołectwa Brzózki uchwalony przez Radę Gminy Lipie.

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje

albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W przedmiotowej sprawie doszło do rezygnacji z pełnienia funkcji Sołtysa Brzózek przez osobę, która dotychczasowo pełniła to stanowisko oraz następnie Rada Gminy uchwałą z dnia 29 grudnia 2022 r. Nr LIX/393/2022 zarządziła odbycie posiedzenia Zebrania Wiejskiego w celu wyboru nowego sołtysa. Ponadto Rada w załączniku do uchwały określiła, iż: Zebranie odbędzie się w miejscowości Brzózki w dniu 23 stycznia 2023 r., w dwóch terminach (18:00 oraz 18:15) w autokarze szkolnym. Uregulowano także kwestie związaną z osobą Przewodniczącego Zebrania Wiejskiego, pracownika wyznaczonego przez Wójta do kontaktu z sołectwem oraz osób uczestniczących w zebraniu wiejskim z ramienia Urzędu Gminy Lipie. Zdaniem organu nadzoru, kwestie uregulowane w załączniku do uchwały, znajdują się w całości poza delegacją wynikającą ze statutu Sołectwa.

Zgodnie z § 20 ust. 3 statutu: *Zebranie wiejskie, na którym ma być dokonywany wybór sołtysa i rady sołeckiej zarządza Rada Gminy w formie uchwały. Wójt Gminy określa miejsce, dzień i godzinę zebrania wiejskiego oraz wyznacza przewodniczącego zebrania. Z kolei w przypadku opróżnienia stanowiska sołtysa § 25 ust. 9 statutu stanowi, iż: Złożenie rezygnacji lub inne ważne przyczyny powodujące niemożność sprawowania urzędu przez sołtysa (członka rady sołeckiej) jest równoznaczne z zarządzeniem przez Radę Gminy wyborów uzupełniających na wymienione funkcje, przy odpowiednim zastosowaniu przepisu § 20 niniejszego statutu.* Wobec czego Rada Gminy Lipie była uprawniona jedynie do zarządzenia przeprowadzenia obrad zebrania wiejskiego, ale nie posiadała kompetencji do określenia miejsca, dnia i godziny zebrania wiejskiego, a także do wyboru przewodniczącego zebrania wiejskiego. Uprawnienie w tym zakresie przysługuje jedynie Wójtowi Gminy Lipie – jako organowi wykonawczemu gminy, na podstawie postanowień statutu. Jednocześnie należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie nie znajdzie zastosowania także § 25 ust. 2 statutu, który stanowi, że: *Zarządzenie o zwołaniu zebrania wiejskiego w celu ewentualnego odwołania sołtysa, bądź rady sołeckiej, albo poszczególnych członków rady uchwała Rada Gminy ustalając miejsce, dzień, godzinę zebrania. W zarządzeniu podaje się wnioskodawcę odwołania.* W niniejszej sprawie Rada nie podjęła przedmiotowej uchwały w celu podjęcia zamiaru odwołania sołtysa, tylko zarządziła odbycie zebrania wiejskiego – w celu wyboru nowego Sołtysa, w związku z wakatem na tym stanowisku. Wobec czego w zakresie zwołania zebrania wiejskiego zastosowanie znajdzie § 20 ust. 3 w zw. z § 25 ust. 9 statutu, nie zaś § 25 ust. 2 statutu.

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje również, że stanowienie przez Radę Gminy Lipie w przedmiocie: pracownika wyznaczonego przez Wójta do kontaktu z sołectwem oraz osoby uczestniczącej w zebraniu wiejskim z ramienia Urzędu Gminy Lipie, narusza zasadę podziału władz w gminie i jest niezgodne z art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz art. 33 ust. ustawy. To wójt, jako organ wykonawczy gminy określa sposób wykonania uchwał, w tym wybór konkretnych pracowników, którzy będą realizowali w imieniu urzędu gminy i wójta określone zadania. Ponadto rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia w przedmiocie organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy. Wobec czego w przedmiotowej sprawie organ stanowiący gminy przekroczył swoje uprawnienia, regulując materię zastrzeżoną wyłącznie dla organu wykonawczego gminy.

Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, że zwołanie Zebrania Wiejskiego w *autokarze szkolnym* nie licuje z powagą zarówno Sołectwa, jak i Gminy. Zebranie wiejskie stanowi wyraz demokracji bezpośredniej mieszkańców sołectwa. Organy Gminy powinny zapewnić odpowiednie warunki lokalowe, związane z funkcjonowaniem organów jednostek pomocniczych gminy. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest zwoływanie obrad ustawowego i statutowego organu sołectwa w autokarze. W przypadku braku możliwości zapewnienia odpowiedniego lokalu w danym sołectwie

(remizy, świetlicy wiejskiej, innego lokalu) Gmina powinna zwołać zebranie wiejskie w innym lokalu znajdującym się nawet poza granicami sołectwa, ale na terenie gminy, a autobusy i autokary powinny jedynie zapewnić transport do tego miejsca. Jednocześnie należy także wskazać, że zebranie wiejskie jest organem kolegialnym, który podejmuje decyzje w formie uchwał. Wobec czego niedopuszczalnym jest rozdzielanie terminu jego odbycia na dwie tury, co ma miejsce w niniejszej sprawie. Rada Gminy Lipie określiła, że zebranie wiejskie odbędzie się dnia 23 stycznia 2023 r. o godz. 18:00 i 18:15 (jak wskazano powyżej stanowienie w tym przedmiocie znajduje się poza delegacją wynikającą ze statutu). Niniejszy sposób przeprowadzenia obrad zebrania wiejskiego wypacza w całości możliwość podjęcia decyzji przez organ, który ma charakter kolegialny. Analogicznie należy wskazać, że obrady rady gminy (w trybie obradowania zarówno stacjonarnego, jak i zdalnego) odbywają się łącznie dla wszystkich radnych i nie są one podzielone na grupy, które obradują w różnym czasie. Wobec czego na tożsamy sposób powinny odbywać się obrady innych kolegialnych organów, które są organami jednostek pomocniczych gminy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/393/2022 Rady Gminy Lipie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zarządzenia zebrania wiejskiego, na którym ma być dokonany wybór sołtysa sołectwa Brzózki - w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego