



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.850.2019

Katowice, dnia 12 grudnia 2019 r.

Rada Gminy Kłomnice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 105/XII/2019 Rady Gminy Kłomnice z dnia 6 listopada 2019 roku w sprawie rozpatrzenia podtrzymanego przez sołtysa sołectwa Kuźnica wniosku sołectwa dotyczącego przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2020 roku, dalej jako „uchwała”, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja” w związku z art. 5 ust. 5, ust. 6, ust. 9 i ust. 11 ustawy z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 listopada 2019 roku Rada Gminy Kłomnice podjęła uchwałę Nr 105/XII/2019 w sprawie rozpatrzenia podtrzymanego przez sołtysa sołectwa Kuźnica wniosku sołectwa dotyczącego przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2020 roku. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 9 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 listopada 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów*

klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

W ocenie organu nadzoru zasada poprawnego prawotwórstwa dotyczy również uchwał podejmowanych w ramach swobody uznania rady gminy, takich jak uchwała w sprawie rozpatrzenia wniosku sołectwa o przyznanie środków z funduszu sołeckiego.

Dla oceny legalności uchwał tego rodzaju konieczne jest dokonanie łącznej analizy tekstu uchwały oraz jej uzasadnienia. Uzasadnienie to powinno bowiem odzwierciedlać powody zajęcia przez radę danego stanowiska (tu: powody odrzucenia wniosku sołectwa). Nie ulega wątpliwości, że treść przepisów uchwały musi być zgodna z treścią uzasadnienia, wyjaśniającego przyczyny podjęcia uchwały (tu: wskazującego, która z przesłanek określonych w art. 5 ust. 2-4 ustawy o funduszu sołeckim zadecydowała o odrzuceniu wniosku). Wnioskodawca powinien bowiem zostać poinformowany nie tylko o decyzji rady gminy, ale i o powodach jej podjęcia.

W sytuacji sprzeczności pomiędzy treścią sentencji uchwały a jej uzasadnienia mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, albowiem nie ma możliwości dokonania merytorycznej oceny legalności uchwały. Z jednej strony bowiem Rada swoją intencję wyraża w uchwale, jednakże w sytuacji, w której z uzasadnienia uchwały wynika, że wola Rady była odmienna, to faktycznie nie sposób ustalić intencji organu kolegialnego, jakim jest Rada Gminy. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Rada Gminy Kłomnice w § 1 uchwały odrzuciła wniosek sołectwa Kuźnica w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2020 roku z powodu przekazania wniosku po terminie. Tymczasem, w uzasadnieniu uchwały Rada Gminy Kłomnice wskazała (...) Komisja Skarg Wniosków i Petycji zajęła stanowisko o odrzuceniu wniosku w całości z uwagi na przekroczenie ustawowego terminu, o którym mowa w art 5 ust 6. ustawy o funduszu sołeckim. Nadmienić należy, że wniosek podlega odrzuceniu za niespełnienie art.5 ust 3 w związku z art. 2 ust 6 ustawy o funduszu sołeckim „Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.” Wskazane zadanie pn. „Założenie stowarzyszenia na rzecz rozwoju sołectwa Kuźnica” nie jest zadaniem własnym gminy. Wnioskodawca w Uzasadnieniu powołał się na zapis ustawy tj. Zadania funduszu sołeckiego mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców, jednakże interpretacja, że „w tym celu są powoływane stowarzyszenia i inne organizacje społeczności wiejskiej” jest błędna. Założenie stowarzyszenia jak zostało wspomniane w piśmie Wójta uregulowane jest na podstawie przepisów zawartych w Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, która reguluje dokładną procedurę powołania stowarzyszeń (...). Tym samym nie sposób ustalić, czy rzeczywistą przyczyną odrzucenia wniosku sołectwa było przekroczenie przez sołtysa terminu, o którym mowa w art. 5 ust. 6 ustawy, czy też uznanie przez Radę Gminy Kłomnice, że wniosek nie spełnia warunków,

o których mowa w art. 2 ust. 6 ustawy. Jeżeli przyczyną odrzucenia wniosku był brak spełnienia przez wniosek warunków, o których mowa w art. 2 ust. 6 ustawy, to uznać trzeba, Rada Gminy Kłomnice nie była uprawniona do merytorycznej oceny wniosku.

Z art. 5 ust. 1 ustawy wynika, że warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa, zaś zgodnie z ust. 3 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. Z kolei z art. 5 ust. 4 ustawy wynika, że w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, sołtys przekazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Art. 5 ust. 5 ustawy stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 7 dni od dnia otrzymania odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4, jednocześnie informując o tym sołtysa, zaś z art. 5 ust. 6 ustawy wynika, że sołtys może w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 5, podtrzymać wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4, kierując go do rady gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Art. 5 ust. 9 ustawy stanowi, że w przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4 lub podtrzymany po terminie, o którym mowa w ust. 6. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 11 ustawy uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7. Art. 2 ust. 6 ustawy wskazuje, że środki funduszu przeznaczają się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Z kolei z art. 2 ust. 7 ustawy wynika, że środki funduszu mogą być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.1)).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 marca 2018 roku, sygn. akt: I SA/Łd 124/18, Legalis nr 1762244 przepis art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301) nie pozostawia wątpliwości, że odrzucenie wniosku może nastąpić jedynie w sytuacji gdy nie spełnia on warunków opisanych w ust. 2-4. Z przepisu tego nie wynika, że na tym etapie procedowania wniosku z punktu widzenia ww. przesłanek dochodzi również do merytorycznej jego oceny z perspektywy realizowania celów i wysokości przeznaczonych środków, stosownie do art. 2 ustawy jak i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994). Ustawodawca przewidział dwukrotną weryfikację wniosku sołectwa; przez burmistrza a następnie przez radę (w przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa) z uwagi na te same przesłanki. Podejmując się oceny od strony merytorycznej złożonego wniosku na wskazanych wyżej etapach jego składania i kwalifikowania zarówno burmistrz jak i rada miejska wkroczyli w proces uchwalania budżetu, do czego nie uprawnia ich cytowany przepis. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 14 stycznia 2019 roku, sygn. akt: I GSK 2701/18, Legalis nr 1873706 wskazał, że treść art. 5

ust. 9 jak i ust. 5 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301) jednoznacznie stanowią, iż odrzucenie wniosku o przyznanie środków z funduszu sołeckiego może nastąpić jedynie w sytuacji gdy nie spełnia on warunków opisanych w ust. 2-4 ww. przepisu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu uzasadniającym zastosowanie środka nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wynika z pisma Wójta Gminy Kłomnice z dnia 4 października 2019 roku, znak: OR-RG.3025.1.8.2019 Wójt odrzucił wniosek sołtysa sołectwa Kuźnica na podstawie art. 5 ust. 5 w związku z art. 5 ust. 2, 3, 4 i art. 2 ust. 6 ustawy. Wójt wskazał, że wniosek dotyczył m.in. założenia stowarzyszenia na rzecz rozwoju sołectwa Kuźnica, a to (w ocenie Wójta) nie stanowi zadania własnego Gminy. Tym samym Wójt wskazał, że przyczyną odrzucenia wniosku jest fakt, że nie spełnia on wymogu ustawy, z którego wynika, że zadanie ma służyć poprawie życia mieszkańców, gdyż stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym zrzeszeniem i nie można takiej formy narzucić mieszkańcom.

W ocenie organu nadzoru odrzucenie wniosku sołectwa (tak przez Wójta, jak i przez Radę Gminy Kłomnice) mogło nastąpić jedynie w sytuacji, gdyby nie spełniał on warunków opisanych w art. 5 ust. 2-4 ustawy. Na obecnym etapie procedowania wniosku nie dochodzi do merytorycznej jego oceny z perspektywy realizowania celów i wysokości przeznaczonych środków, stosownie do art. 2 ustawy. Podejmując się oceny od strony merytorycznej złożonego wniosku na wskazanych wyżej etapach jego składania i kwalifikowania zarówno Wójt, jak i Rada Gminy wkroczyli w proces uchwalania budżetu, do czego nie uprawnia ich ww. przepis.

Uchwała Rady Gminy Kłomnice z jednej strony (w sentencji uchwały) wskazuje, że doszło do odrzucenia wniosku z uwagi na przekazanie go po terminie, a z drugiej (w uzasadnieniu uchwały), że wniosek został odrzucony z przyczyn merytorycznych. Nie sposób więc ustalić rzeczywistej intencji Rady Gminy Kłomnice. Stąd też uchwała jest sprzeczna z przepisami wskazanymi w petitum zawiadomienia.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 105/XII/2019 Rady Gminy Kłomnice z dnia 6 listopada 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego