



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 4255



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.239.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 czerwca 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwał Rady Gminy Sulów z dnia 7 czerwca 2023 r.:**

- Nr LII/316/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Deszkowice Drugie,
- Nr LII/317/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Deszkowice Pierwsze,
- Nr LII/318/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kawęczyn-Kolonia,
  - Nr LII/319/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kitów,
  - Nr LII/320/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kulików,
  - Nr LII/321/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Michalów,
  - Nr LII/322/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Rozłopy,
- Nr LII/323/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Rozłopy-Kolonia,
  - Nr LII/324/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sąsiadka,
  - Nr LII/325/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sulowiec,
  - Nr LII/326/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sulów,
- Nr LII/327/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sulów-Kolonia,
  - Nr LII/328/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sulówek,
  - Nr LII/329/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Tworyczów,
  - Nr LII/330/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Żrebce,

**w części obejmującej § 4 ust. 1 w brzmieniu: „w szczególności”, § 7 pkt 7 oraz § 18 ust. 1 i 2 statutów, stanowiących załączniki do ww. uchwał.**

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, ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwał Rady Gminy Sulów z dnia 7 czerwca 2023r.:

- Nr LII/316/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Deszkowice Drugie,
- Nr LII/317/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Deszkowice Pierwsze,
- Nr LII/318/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kawęczyn-Kolonia,
- Nr LII/319/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kitów,

- Nr LII/320/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kulików,
- Nr LII/321/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Michałów,
- Nr LII/322/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Rozłopy,
- Nr LII/323/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Rozłopy-Kolonia,
- Nr LII/324/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sąsiadka,
- Nr LII/325/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sułowiec,
- Nr LII/326/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sułów,
- Nr LII/327/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sułów-Kolonia,
- Nr LII/328/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Sułówek,
- Nr LII/329/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Tworyczów,
- Nr LII/330/2023 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Żrebce,

w części obejmującej § 4 ust. 1 w brzmieniu: „w szczególności”, § 7 pkt 7 oraz § 18 ust. 1 i 2 statutów, stanowiących załączniki do ww. uchwał.

### **Uzasadnienie**

Uchwały Nr LII/316/2023, Nr LII/317/2023, Nr LII/318/2023, Nr LII/319/2023, Nr LII/320/2023, Nr LII/321/2023, Nr LII/322/2023, Nr LII/323/2023, Nr LII/324/2023, Nr LII/325/2023, Nr LII/326/2023, Nr LII/327/2023, Nr LII/328/2023, Nr LII/329/2023, Nr LII/330/2023 zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 15 czerwca 2023 r.

Powołując w podstawie prawnej uchwał m. in. art. 35 ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy Sułów uchwałami od Nr LIII/316/2023 do Nr LIII/330/2023 nadała jednobrzmiące statuty sołectwom. Statuty sołectw stanowią załączniki do ww. uchwał.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwa należy do aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczane są 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.

Przepis § 4 ust. 1 ww. statutów stanowi, że „Do zadań sołectwa należy w szczególności: [...]”.

W ocenie organu nadzoru użycie w powyższej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że przyjęta regulacja jest niejasna i wprowadza niedozwolony luz interpretacyjny.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutów sołectw 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).

Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że zadania sołectwa określone zostały w formie wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, zadania sołectwa. Tymczasem zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rada została zobowiązana do określenia w statucie zakresu zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji powinny być szczegółowo i wyraźnie określone w statucie. Rada podejmując uchwałę była obowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby przekazywanie sołectwom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym z art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (por. m. in. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 111/12, z dnia 10 lipca 2013 r. III SA/Wr 440/13; WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2018r. sygn. akt III SA/Kr 1451/17). Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w uchwalaniu statutów jednostki pomocniczej. Granice swobody prawodawczej rady gminy ograniczone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru, prawo do określania zadań jednostki pomocniczej w statucie tej jednostki, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości poszerzania o dodatkowe kompetencje.

W § 18 ust. 1 i 2 statutów postanowiono, że dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, wymagana jest na Zebraniu obecność, co najmniej 20% mieszkańców posiadających prawo wybierania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej (ust. 1). O ile na Zebraniu zwołanym dla wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców, wybory mogą być przeprowadzone w drugim terminie, o którym mowa w § 9 ust. 2 niniejszego Statutu, bez względu na liczbę obecnych na zebraniu (ust. 2).

Natomiast przywołany § 9 ust. 2 stanowi, że w przypadku braku quorum, o którym mowa w ust. 1, zebranie odbywa się w drugim terminie, w tym samym dniu, po upływie 15 minut od wyznaczonej wcześniej godziny, bez względu na liczbę obecnych osób. Możliwość zwołania zebrania w drugim terminie podaje się w zawiadomieniu o zebraniu.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstawy prawnej dla ustanawiania kworum wyborczego dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wiejskim. Zgodnie z treścią art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić także nieważność § 7 pkt 7 statutów, który stanowi, że zadania Zebrania Wiejskiego obejmują wybór i odwoływanie Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej.

Wprowadzenie w § 9 ust. 1 statutów regulacji, zgodnie z którą zebranie jest ważne, gdy udział w zebraniu bierze, co najmniej 20% uprawnionych mieszkańców sołectwa i jest zwołane zgodnie z wymogami niniejszego Statutu skutkuje rozciągnięciem wymogu ustalonego w statucie kworum do skuteczności działania Zebrania Wiejskiego na wybory sołtysa i rady sołeckiej.

W judykaturze przyjmuje się, że przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru jest

więc niedopuszczalne ponieważ modyfikuje ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. m.in. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2020r., sygn. II OSK 3930/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 sierpnia 2020r., sygn. IV SA/Po 739/20, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 356/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. II SA/Ke 382/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lipca 2021r., sygn. akt IV SA/Po 130/21, Sąd podkreślił, że: „Kluczowym problemem nie jest więc to, że w zaskarżonych statutach gremium dokonujące wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej określono mianem "zebrania wiejskiego", lecz to, że tą drogą rozciągnięto na ów akt wyborczy, wymóg kworum – wprowadzony w § 15 ust. 1 Statutu dla ważności każdego zebrania wiejskiego. Tymczasem dopuszczalność wprowadzenia wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołeckiej nie wynika z normującego ten wybór art. 36 ust. 2 u.s.g (...). Nie wynika także z uregulowanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1319; w skrócie "k.wyb.") zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (obecnie: wójt lub rady gminy), na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a nawet – jak wskazuje się w doktrynie – powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej (por.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36). Wszystko to uprawnia do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. np. wyroki WSA: z 21.02.2018 r., IV SA/Po 1106/17; z 17.07.2019 r., II SA/Go 325/19; por. też wyrok NSA z 26.06.2020 r., II OSK 3930/19 – wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA).”

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwał: Nr LII/316/2023, Nr LII/317/2023, Nr LII/318/2023, Nr LII/319/2023, Nr LII/320/2023, Nr LII/321/2023, Nr LII/322/2023, Nr LII/323/2023, Nr LII/324/2023, Nr LII/325/2023, Nr LII/326/2023, Nr LII/327/2023, Nr LII/328/2023, Nr LII/329/2023, Nr LII/330/2023 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.**

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sułów,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sułów