



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 maja 2023 r.

Poz. 5376

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.207.2023.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 maja 2023 r.

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

#### **orzekam**

nieważność § 16 ust. 1, § 25 ust. 1, § 31 ust. 3 i 4 oraz § 44 ust. 2 załączników do uchwały nr 566/XL/2023 Rady Miejskiej w Wieleniu z dnia 12 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia statutów sołectw gminy Wielen - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 12 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Wieleniu uchwałą nr 566/XL/2023 (zwaną dalej „uchwałą”) nadała statuty Sołectwom Gminy Wielen.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023, poz. 40)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 kwietnia 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) - zwanej dalej „u.s.g.” - 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 u.s.g.). Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. „Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej; 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej”.

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17).

W § 16 ust. 1 załączników do uchwały zapisano: „W czasie niemożności pełnienia urzędu przez sołtysa, spowodowanej chorobą, dłuższym wyjazdem lub innymi przemijającymi okolicznościami, w okresie nie przekraczającym 3 miesięcy, obowiązki sołtysa wykonuje wyznaczony przez niego członek rady sołeckiej”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza prawo w stopniu istotnym. Stosownie do art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca przewidział zatem dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada więc statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomagania działalności sołtysa.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawodawca nie przewidział jednak możliwości cedowania kompetencji sołtysa na inną osobę. O ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, „ciał”, itp.) nieznanych ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom „ustawowym” (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19).

Stosownie do § 25 ust. 1 załączników do uchwały: „Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu mieszkańcowi sołectwa stale zamieszkującemu na jego terenie, który ukończył 18 lat najpóźniej w dniu wyborów”.

W ocenie organu nadzoru ww. przepisy zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, a także w sposób nieuprawniony modyfikują materię uregulowaną ustawowo. Kwestia biernego i czynnego prawa wyborczego została bowiem uregulowana w sposób kompletny w art. 10 i 11 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, ze zm.).

W § 31 ust. 3 i 4 załączników do uchwały zapisano: „3. W celu kontroli gospodarki finansowej sołectwa zebranie może powołać specjalną komisję, określając szczegółowo jej zadania 4. Komisja, o której mowa w ust.3, w ramach realizacji swych zadań jest upoważniona do: 1) żądania wyjaśnień; 2) przeglądania dokumentów; 3) przeprowadzania oględzin”.

Zdaniem organu nadzoru przytoczone postanowienia w istotnym stopniu naruszają prawo. Przepis ustawy jednoznacznie wskazuje, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością organów jednostki pomocniczej przysługują organom gminy. Z art. 36 ust. 1 u.s.g. wynika, że zebranie wiejskie jest w sołectwie jedynie organem uchwałodawczym i nie posiada kompetencji kontrolnych. Ustanowienie takich kompetencji kontrolnych w treści statutu jednostki pomocniczej gminy, w ocenie organu nadzoru, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 20 maja 2021 r., IV SA/Po 82/21).

Stosownie do § 44 ust. 2 załączników do uchwały: „Sprawy sporne na tle interpretacji statutu rozstrzyga Burmistrz”.

W ocenie organu nadzoru wprowadzona regulacja stanowi istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 u.s.g. Przepis ten wyraźnie bowiem stanowi, jakie materie mogą zostać uregulowane w statucie jednostki pomocniczej, i mimo że wprowadza otwarty katalog spraw podlegających regulacji, to do zakresu takiej regulacji nie należy kwestia rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią aktu. Konieczne jest równocześnie podkreślenie, że w polskim porządku prawnym nie występuje obecnie instytucja powszechnie obowiązującej wykładni aktów normatywnych zarówno przez organ je

stanowiący (wykładni autentycznej), jak też przez jakikolwiek inny podmiot. Powszechna wykładnia aktów normatywnych pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej. Zgodnie z tymi przepisami, sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz (poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego) ustawom. Oznacza to niedopuszczalność przypisywania jakiegokolwiek podmiotowi prawa do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji postanowień aktu prawnego.

W ocenie organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów uchwały nie można uznać za prawidłową realizację delegacji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g., co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Wieleniu

Burmistrz Wielenia