



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1492

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.321.2022.2

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 stycznia 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)

#### **orzekam**

nieważność § 25 ust. 1 i 3 w zakresie wyrazów "wiejskiego" załączników od nr 1 do nr 37 do uchwały nr XLII/497/22 Rady Gminy Kościan z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Kościan - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 21 grudnia 2022 r. Rada Gminy Kościan uchwałą nr XLII/497/22 przyjęła statuty sołectw Gminy Kościan, stanowiące załączniki od nr 1 do nr 37 do przedmiotowej uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 grudnia 2022 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), 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 sądownoadministracyjnym 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, CBOSA).

W § 25 ust. 1 załączników do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Kościan postanowiła, iż "Datę i miejsce Zebrania wiejskiego dla wyborów Sołtysa i Rady Sołeckiej wyznacza w drodze zarządzenia Wójt Gminy". Nadto "Upoważniony przedstawiciel Wójta Gminy dokonuje otwarcia Zebrania wiejskiego, stwierdza jego prawomocność, a następnie zarządza wybory przewodniczącego zebrania, który dalej prowadzi obrady oraz sekretarza, który protokołuje ich przebieg (§ 25 ust. 3 załączników do przedmiotowej uchwały). Jednocześnie w § 3 pkt 6 załączników do przedmiotowej uchwały postanowiono, że ilekroć w statutach jest mowa o "Zebraniu wiejskim – należy przez to rozumieć Zebranie wiejskie" danego sołectwa. Dodatkowo w § 8 pkt 1 załączników do przedmiotowej uchwały zawarto regulacje, że "Organami Sołectwa są: 1) Zebranie wiejskie – jako organ uchwałodawczy". W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje statutów sołectw Gminy Kościan prowadzą do wniosku, że użyte w załącznikach do przedmiotowej uchwały wyrazy "zebranie wiejskie" odnoszą się do organu uchwałodawczego sołectwa.

Tymczasem w myśl 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. Z powołanego przepisu u.s.g. wynika więc, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Nadto wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Norma ta nie zastrzega też żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa czy rady sołeckiej. Tym samym jako istotnie naruszające powyższe normy należy przyjąć wszystkie te regulacje, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio omawianej procedury wyboru niezgodnej z u.s.g. Wolą ustawodawcy kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej nie posiada zebranie wiejskie. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., II SA/Ol 1429/16; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 kwietnia 2019 r., II SA/Go 140/19; wyrok WSA w Poznaniu z 9 listopada 2022 r., IV SA/Po 582/22 - CBOSA). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. W ocenie organu nadzoru, gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), to stosowny zapis by się znalazł w art. 36 ust. 2 u.s.g.

Analogicznie należy ocenić możliwość dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej podczas trwania posiedzenia organu uchwałodawczego sołectwa tj. zebrania wiejskiego, na co wskazuje organ wykonawczy Gminy Kościan z piśmie z dnia 5 stycznia 2023 r. (RG.0008.30.2022), stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie. Jednocześnie przyjęte w załącznikach do przedmiotowej uchwały postanowienia, w zakresie rozumienia użytych w statutach wyrazów "zebranie wiejskie", nie uzasadniają stanowiska Wójta Gminy Kościan, zawartego w ww. piśmie, że regulacja § 25 statutów sołectw Gminy Kościan "jest regulacją wyłącznie o charakterze technicznym, która ma za zadanie wskazać miejsce działania ogółu mieszkańców sołectwa w celu wyboru sołtysa". Zebranie wiejskie jest bowiem bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej, o którym mowa w art. 36 ust. 2 u.s.g., nie może być utożsamiane i interpretowane jako prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 u.s.g.

Podnieść należy, iż powyższe stanowisko nie dotyczy procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej postanowieniom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 lutego 2021 r., IV SA/Po 1416/20, CBOSA). Zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej ustawodawca nie odniósł bowiem do odwołania tych organów, a zasady i tryb ich odwołania ma określać rada gminy w statucie sołectwa. Przepis art. 36 u.s.g. nie reguluje więc trybu odwoływania sołtysa i rady sołeckiej, a w szczególności nie nakazuje, aby odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej mogło być dokonywane jedynie w drodze głosowania tajnego, bezpośredniego, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1495/17, CBOSA).

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 Gminy Kościan

Wójt Gminy Kościan