



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 6857

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.274.2024.8

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

#### orzekam

nieważność uchwały nr IV/26/2024 Rady Gminy Bralin z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bralin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2024 r. Rada Gminy Bralin podjęła uchwałę nr IV/26/2024 w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bralin, dalej "uchwała". Statuty poszczególnych sołectw stanowią załączniki do uchwały, oznaczone numerami od 1 do 12, dalej "Załączniki".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 lipca 2024 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 2024 r. poz. 609 ze zm.), 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, CBOSA).

W rozdziale 2. załączników do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Bralin postanowiła, iż „Zebranie Wiejskie wybiera Sołtysa i Radę Sołecką na okres kadencji Rady.” - § 5 ust. 1, „Wybory Sołtysa i Rady Sołeckiej przeprowadzane są w siedzibie Sołectwa w terminie i miejscu określonym Zarządzeniem Wójta.” - § 6 ust. 1, „Zarządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa ponadto porządek obrad Zebrania Wiejskiego, na którym ma nastąpić wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej.” - § 6 ust. 2, „Dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa z zaokrągleniem do jednego mieszkańca w dół.” - § 6 ust. 5, „W celu wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej Zebranie Wiejskie powołuje 3 osobową komisję skrutacyjną.” - § 7 ust. 1, „Kandydatury na stanowisko Sołtysa i członków Rady Sołeckiej mogą zgłaszać wszyscy uczestnicy Zebrania Wiejskiego.” - § 8, „Komisja powołana w celu przeprowadzenia wyborów zamyka listę kandydatów na stanowisko Sołtysa i członków Rady Sołeckiej po zarejestrowaniu wszystkich nazwisk zgłoszonych przez uczestników Zebrania Wiejskiego.” - § 9. W rozdziale 3. w § 12 ust. 2 pkt 1 załączników rada postanowiła: „Do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy: 1) wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej (...)”.

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. Tym samym jako istotnie naruszające przepisy art. 36 ust. 2 u.s.g. należy uznać wymienione powyżej przepisy rozdziału 2.: § 5 ust. 1, § 6 ust. 2 i ust. 5, § 7 ust. 1, § 8, § 9 oraz rozdziału 3.: § 12 ust. 2 pkt. 1 załączników do przedmiotowej uchwały, w zakresie w jakim dotyczą wyboru sołtysa i rady sołeckiej przez zebranie wiejskie. Przepisy u.s.g. nie zawierają 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 także 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 znalazł by się w art. 36 ust. 2 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.

W rozdziale 3. w § 13 załączników do przedmiotowej uchwały rada uchwaliła, że „1. Do zakresu działania Zebrania Wiejskiego należy także sprawowanie kontroli działalności Sołtysa oraz Rady Sołeckiej. W tym celu Zebranie Wiejskie może wyłaniać specjalne komisje. 2. Zebranie Wiejskie, podejmując uchwałę o powołaniu komisji, o jakiej mowa w ust. 1, określa precyzyjnie jej zadania. 3. Komisje, o których mowa w ust. 1, w ramach realizacji zadania określonego w ust. 2, są uprawnione do: 1) żądania wyjaśnień, 2) przeglądania dokumentów, 3) przeprowadzania oględzin.”.

Biorąc pod uwagę brzmienie art. 36 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem, któremu ustawodawca nadał wyłącznie kompetencje uchwałodawcze. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, na przyznanie uprawnień

uchwałodawczych organom jednostek pomocniczych i na wyraźne ograniczenie ich kompetencji w stosunku do rady gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym. Z treści wyroku WSA w Poznaniu z 20 maja 2021 r., IV SA/Po 82/21, CBOSA, wynika że w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. ustawodawca 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 tych kompetencji w treści statutu jednostki pomocniczej gminy stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

Jak już wyżej wskazano, 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. W konsekwencji przyjęcie w § 17 ust. 2 załączników do przedmiotowej uchwały, że "Pod nieobecność Sołtysa obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy członek Rady Sołeckiej upoważniony przez Sołtysa." oraz w § 17 ust. 3 „W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego i gdy nie udzielił upoważnienia żadnemu z członków Rady Sołeckiej, obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy członek Rady Sołeckiej przez nią wybrany.”, w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 36 ust. 1 u.s.g. Analogicznie ocenić należy zawarte w § 22 ust. 3 pkt 1 załączników do przedmiotowej uchwały zapisy, iż „zastępowanie Sołtysa na podstawie jego pisemnego upoważnienia w realizacji zadań określonych w §17-19 i 21 ust. 1 i 2.”. 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.) nieznanymi 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, CBOSA).

Ponadto w rozdziale 3. w § 21 ust. 2 załączników do przedmiotowej uchwały, rada gminy uchwaliła, że: „Do zadań Sołtysa należy w szczególności: 1) przygotowanie projektów uchwał Zebrania Wiejskiego, 2) wykonywanie uchwał Zebrania Wiejskiego, 3) gospodarowanie mieniem przekazanym Sołectwu, 4) wykonywanie zadań wynikających z przepisów szczególnych.”. W cytowanych przepisach statutów jednostek pomocniczych gminy brak jest wyczerpującego uregulowania zadań organu jakim jest sołtys. Konieczność wyczerpującego określenia zadań organów sołectwa oraz zadań i sposobu realizacji zadań sołectwa została potwierdzona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA: „(...) w świetle art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. i – dodajmy – art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. zadania (...) jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. (...) Użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot <w szczególności> przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze kwestie, niż wskazane w pkt 1–5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii – a zwłaszcza zadań (...) jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań – w sposób otwarty”. Zatem użyty przez radę w rozdziale 3. w § 21 ust. 2 załączników do przedmiotowej uchwały zwrot: „w szczególności” powoduje, że rada w sposób nieuprawniony określiła zadania sołtysa w formie katalogu otwartego.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na brak uregulowania w statutach jednostek pomocniczych kwestii nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych. W rozdziale 5. w § 27 ust. 1 załączników do przedmiotowej uchwały, który stanowi „Nadzór i kontrolę nad działalnością Sołectwa sprawuje Rada poprzez komisję Rewizyjną.” poza ogólnym zapisem dotyczącym formy nadzoru, brak jest przepisów dotyczących zakresu tego nadzoru. Zgodnie z stanowiskiem orzecznictwa sądowoadministracyjnego „kontrola oraz nadzór stanowią dwie, niezależne instytucje prawne, które chociaż są ze sobą powiązane, to jednak należy je traktować oddzielnie.” - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 9 września 2021 r., II SA/Po 505/21, CBOSA. W tożsamy sposób orzekł ten sam Sąd w wyroku z 9 września 2021 r., II SA/Po 516/2021, CBOSA. „Nadzór jest z kolei instytucją prawną, która przewiduje stosowanie środków władczych celem doprowadzenia do usunięcia naruszenia prawa poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego działania (wcześniej skontrolowanego), które nie odpowiada wymogom stanu oznaczonego jako docelowy, czy też wzorcowy. Jest to jedyne kryterium,

według którego można stosować środki nadzorcze. Z tego względu treść (...) Statutu nie może obejmować innych kryteriów niż zgodność z prawem, kiedy mowa o uprawnieniach nadzorczych" - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 września 2019 r., II SA/Go 519/19, CBOSA.

W rozdziale 7. w § 33 ust. 8 załączników do przedmiotowej uchwały, pn. "Gospodarka finansowa Sołectwa", rada gminy postanowiła, że „Kontrolę gospodarki finansowej Sołectwa sprawuje Skarbnik Gminy i przedkłada informacje w tym zakresie Wójtowi Gminy raz w roku.”. Ustawodawca w przepisie art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. jednoznacznie wskazuje, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością organów jednostki pomocniczej przysługują organom gminy, a więc nie tylko radzie gminy, ale i organowi wykonawczemu gminy. Chodzi tu zatem tylko o organy gminy, nie zaś o inne podmioty, jak w niniejszej sprawie skarbnika gminy, który jest pracownikiem samorządowym. "Nie jest zatem prawnie dopuszczalne powierzenie w statucie jednostki pomocniczej uprawnień kontrolnych w zakresie spraw finansowych sołectwa skarbnikowi gminy" - wyrok WSA w Poznaniu z 20 maja 2021 r., IV SA/Po 82/2021, CBOSA.

Biorąc pod uwagę wyżej wyszczególnione naruszenia prawa, należało stwierdzić nieważność uchwały w całości.

#### **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  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Bralin

Wójt Gminy Bralin