



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 sierpnia 2024 r.

Poz. 6989

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.214.2024.3

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 sierpnia 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 § 6 w zakresie zwrotu "w szczególności", § 10 ust. 4, § 13 zdanie drugie w zakresie zwrotu "W szczególności", § 16 ust. 5 w zakresie wyrazu "Wiejskie", § 17, § 25 ust. 1 oraz § 26 ust. 4 w zakresie wyrazu "Wiejskie" załączników nr 1 - nr 18 do uchwały nr IV/43/2024 Rady Gminy Łubowo z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw w Gminie Łubowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 8 lipca 2024 r. Rada Gminy Łubowo podjęła uchwałę nr IV/43/2024 w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw w Gminie Łubowo.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 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 § 13 zdanie drugie załączników od nr 1 do nr 18 przedmiotowej uchwały, rada gminy postanowiła: „W szczególności Sołtys: 1) wykonuje zadania z zakresu administracji określone w ustawach szczególnych, 2) utrzymuje stały kontakt z organami gminy, 3) kieruje pracą Rady Sołeckiej i reprezentuje sołectwo na zewnątrz, 4) kieruje akcją pomocy w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, 5) udziela pomocy podróżnym i turystom, 6) reprezentuje sołectwo wobec Rady Gminy i Wójta, 7) uczestniczy w naradach Sołtysów, 8) zwołuje Zebranie Wiejskie, 9) zwołuje posiedzenia Rady Sołeckiej”. W § 6 ww. załączników wskazano natomiast: "Zadania określone w § 5 Zebranie Wiejskie realizuje w szczególności przez: 1) podejmowanie uchwał w sprawie Sołectwa w ramach przyznanych kompetencji; 2) opiniowanie spraw należących do zakresu działania Zebrania Wiejskiego; 3) występowanie z wnioskami do Rady Gminy o rozpatrywanie spraw, których załatwienie wykracza poza możliwości mieszkańców Sołectwa; 4) współpracę z radnymi z terenu Sołectwa w zakresie organizacji spotkań z wyborcami, dyżurów oraz kierowanie do nich wniosków dotyczących Sołectwa; 5) ustalanie zadań dla Sołtysa do realizacji między Zebraniem Wiejskim; 6) podejmowanie działań i powoływanie komitetów do realizacji inicjatyw społecznych".

Użycie w cytowanych przepisach statutów jednostek pomocniczych gminy zwrotu "w szczególności" wskazuje na otwarty katalog zadań powierzonych sołtysowi oraz otwarty katalog sposobów realizacji zadań Zebrania Wiejskiego. Tymczasem konieczność wyczerpującego określenia zadań sołectwa oraz jego organów, jak również sposobu realizacji tych zadań 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 konieczne jest stwierdzenie nieważności § 13 zdanie drugie w zakresie zwrotu "W szczególności" oraz § 6 w zakresie zwrotu "w szczególności" w celu doprowadzenia do zgodności z prawem omawianych przepisów.

W § 16 ust. 5 załączników od nr 1 do nr 18 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Łubowo postanowiła, iż „Zebranie Wiejskie w celu uzupełnienia składu Rady Sołeckiej zwołuje Sołtys w terminie 1 miesiąca od dnia wygaśnięcia mandatu". Jak natomiast stanowi § 26 ust. 4 załączników do omawianej uchwały: "Wybory dla uzupełnienia składu Rady Sołeckiej przeprowadza samodzielnie Zebranie Wiejskie zwołane przez Sołtysa. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się, jeżeli do końca kadencji pozostało mniej niż 6 miesięcy".

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 art. 36 ust. 2 u.s.g. należy uznać wymienione powyżej przepisy w zakresie w jakim wskazują, iż wybory uzupełniające do składu rady sołeckiej dokonywane są 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 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 znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g. W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Łubowo regulując kwestie wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej w innych przepisach omawianych statutów sołectw prawidłowo wskazała, iż to zebranie wyborcze posiada w tej kwestii kompetencję. Z niewiadomych jednak względów rada postanowiła nadać kompetencje elekcyjne zebraniu wiejskiemu dla wyboru uzupełniającego do rady sołeckiej. Podkreślenia wymaga, iż zebranie wiejskie nie posiada kompetencji elekcyjnych zarówno przy wyborach członków rady sołeckiej jak i przy wyborach uzupełniających do rady sołeckiej.

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.

Organ nadzoru wskazuje również, iż w § 10 ust. 4, § 17 oraz § 25 ust. 1 omawianych załączników do uchwały rada określiła krąg podmiotowy osób, którym przysługuje prawo udziału w Zebraniu Wiejskim oraz komu przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej. Tymczasem w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się już pogląd, zgodnie z którym w uprawnieniu do określania zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców, co oznacza, że postanowienia statutu odnoszące się do przedmiotowej kwestii w sposób istotny naruszają prawo (vide wyrok WSA w Poznaniu z 7 lipca 2020 r., IV SA/Po 573/20, CBOSA). W innym wyroku ten sam sąd wskazał, iż stosownie do 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 przepisu tego wynika więc, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków przyznania biernego prawa wyborczego uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (vide wyrok WSA w Poznaniu z 10 marca 2021 r., IV SA/Po 45/21 oraz z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 370/23, CBOSA).

Wobec powyższego, 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  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Łubowo

Wójt Gminy Łubowo