



Poznań, dnia 23 listopada 2021 roku

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.587.2021.4

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 8 ust. 1 w zakresie wyrazu "wiejskim", § 9 ust. 1 w zakresie wyrazu "wiejskie", § 9 ust. 2 w zakresie wyrazu "wiejskiego", § 9 ust. 3 w zakresie wyrazów "wiejskiego", § 10 ust. 1 w zakresie wyrazu "wiejskim", § 12 ust. 1 pkt 1) w zakresie wyrazu "wiejskiego", § 12 ust. 3 w zakresie wyrazu "wiejskiego", § 13 ust. 1 w zakresie wyrazów "wiejskie", "wiejskim" i "wiejskiego", § 13 ust. 4 w zakresie wyrazów "wiejskiemu" i "wiejskiego", § 13 ust. 5 w zakresie wyrazu "wiejskim" oraz § 29 załączników od nr 1 do nr 17 do uchwały nr XXXI.234.2021 Rady Miejskiej Gminy Osieczna z dnia 21 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectw i Osiedla - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 21 października 2021 roku Rada Miejska Gminy Osieczna podjęła uchwałę nr XXXI.234.2021 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectw i Osiedla.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Sołectw i Osiedla w Gminie Osieczna.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 października 2021 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 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

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 dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, 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 2021 r. poz. 1372 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.). W myśl 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 RP). W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 roku, II OSK 985/17, CBOSA).

W przepisie § 8 ust. 1 załączników od nr 1 do nr 17 do przedmiotowej uchwały stanowiących treść statutów sołectw Gminy Osieczna przyjęto, iż *"wybór Sołtysa i członków Rady Sołeckiej na nową kadencję odbywa się na zebraniu wiejskim zwoływanym nie później niż 14 dni przed upływem kadencji Sołtysa i Rady Sołeckiej"*.

Treść § 9 wskazanych załączników stanowi że:

*"1. Zebranie wiejskie dla wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej zwołuje Rada. W tym celu określa miejsce, dzień i godzinę zebrania oraz wyznacza przewodniczącego zebrania.*

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

2. Uchwałę Rady o zwołaniu **zebrania wiejskiego** podaje się do wiadomości mieszkańców na co najmniej 7 dni przed wyznaczoną datą zebrania.

3. Uchwałę Rady o zwołaniu **zebrania wiejskiego** dla wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej podaje się do wiadomości mieszkańców Sołectwa poprzez opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Osieczna, na tablicy ogłoszeń Sołectwa, co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą **zebrania wiejskiego**".

Przepis § 10 ust. 1 przedmiotowych statutów sołectw posiada brzmienie: "**Na zebraniu wiejskim** zwołanym dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wybory odbywają się bez względu na liczbę osób uczestniczących w zebraniu, posiadających prawo wybierania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej."

Rada Miejska Gminy Osieczna przepisem § 12 ust. 1 załączników od nr 1 do nr 17 do badanej uchwały przyjęła, że "**Do zadań komisji (skrutacyjnej) należy: 1) ustalenie liczby uczestników zebrania wiejskiego, (...)**", a przepisem § 12 ust. 3 ustaliła, że "**Protokół z przeprowadzonych wyborów stanowi załącznik do protokołu z zebrania wiejskiego**".

Przepis § 13 ust. 1 badanych statutów stwierdził, że "**Wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej dokonuje zebranie wiejskie spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających prawo wybieralności. Kandydatów na Sołtysa i członków Rady Sołeckiej można zgłaszać na piśmie z podpisami zgłaszających lub ustnie bezpośrednio na zebraniu wiejskim. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje wszystkim członkom zebrania wiejskiego**". Przepis § 13 ust. 4 stanowi, że "**Przewodniczący komisji (...) zgłasza zebraniu wiejskiemu wniosek o zamknięcie listy kandydatów na Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej. Wniosek podlega przegłosowaniu zwykłą większością głosów obecnych członków zebrania wiejskiego, w głosowaniu jawnym**". I wreszcie przepis § 13 ust. 5 przedmiotowych statutów brzmi: "**Komisja otrzymuje karty do głosowania od pracowników Urzędu uczestniczących w zebraniu wiejskim**."

Tymczasem w myśl przepisu 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. Tym samym jako istotnie naruszające powyższe normy należy przyjąć wszystkie te regulacje, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio omawianej procedury wyboru niezgodnej z ustawą o samorządzie gminnym. 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 dnia 14 lutego 2017 roku, II SA/OI 1429/16, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 roku, II SA/Go 140/19, CBOSA). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

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.

Wskazać 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 dnia 18 lutego 2021 roku, 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 dnia 17 kwietnia 2019 roku, II OSK 1495/17, CBOSA).

W przepisie § 29 załączników od nr 1 do nr 17 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska Gminy Osieczna postanowiła, że *"W razie czasowej niemożności pełnienia funkcji przez Sołtysa obowiązki przejmuje jego zastępca, wyłoniony przez Radę Sołecką spośród jej członków"*. Należy zauważyć, że ustawodawca przewidział jedynie dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy – sołtysa. Rada sołecka nie posiada zatem statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się do wspomagania działalności sołtysa. Zdaniem organu nadzoru wyposażenie rady sołeckiej w kompetencję do wyboru "zastępcy sołtysa" nie znajduje uzasadnienia prawnego i w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ust. 1 u.s.g. 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 dnia 14 lutego 2020 roku, IV SA/Po 917/19, 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 roku o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

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:  
Burmistrz Miasta i Gminy Osieczna;  
Rada Miejska Gminy Osieczna.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117