



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 lipca 2020 r.

Poz. 6040

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.430.2020.8**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 22 lipca 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**orzekam**

nieważność uchwały nr XVIII/182/2020 Rady Gminy Skulsk z dnia 17 czerwca 2020 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Rakowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

**Uzasadnienie**

W dniu 17 czerwca 2020 roku Rada Gminy Skulsk uchwałą nr XVIII/182/2020 nadała Statut Sołectwu Rakowo, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2020 r. poz.713) - zwanej dalej "u.s.g."

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 czerwca 2020 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 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 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 § 14 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Skulsk postanowiła, iż do wyłącznych kompetencji Zebrania Wiejskiego należy *"wybór i odwołanie Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej"*. Jednocześnie w § 20 uchwały wskazano, że *"Zebranie Wiejskie wybiera Sołtysa i Radę Sołecką w terminie nie późniejszym niż 3 miesiące od daty ogłoszenia wyników wyborów samorządowych przez właściwy organ wyborczy"*, a w § 24 ust. 2 uchwały określono zakres porządku obrad Zebrania Wiejskiego zwołanego w tym celu. W § 25 i § 26 ust. 7 uchwały Rada Gminy Skulsk określiła nadto dalszy tryb wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej przeprowadzany przez Zebranie Wiejskie danego Sołectwa Gminy Słupca. 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 ustawy 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. Wołą 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 roku, II SA/OI 1429/16, wyrok WSA Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 roku, II SA/Go 140/19, CBOSA). Przyznanie zebraniu wiejskiemu - definiowanemu w § 7 przedmiotowej uchwały jako *"wszyscy mieszkańcy sołectwa posiadający pełną zdolność do czynności prawnych"* - charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. O ile niewykluczone jest, że wyboru organów sołeckich dokonają ważnie wyłącznie stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, o tyle zapisy § 14 ust. 2 pkt 1 jak i będące jego konsekwencją zapisy § 20, § 24 ust. 2, § 25 i § 26 ust. 7 uchwały są sprzeczne z art. 36 ust. 2 u.s.g.

Dodatkowo podnieść należy, iż przywoływany art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać zatem należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one ustawowe i bezwzględnie obowiązujące zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej. W tych okolicznościach wprowadzenie w § 10 przedmiotowej uchwały dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za istotne naruszenie ww. normy (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 roku, II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 roku, II SA/OI 1446/16, CBOSA). Nie można również przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane - na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. - do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 12 marca 2020 roku, II SA/Go 33/20, CBOSA).

Dodatkowo podnieść należy, iż w § 7 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Skulsk wskazała, iż *"prawo udziału w Zebraniu Wiejskim przysługuje wszystkim mieszkańcom sołectwa posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych."* Nie należy jednak ustawowego pojęcia *"stały mieszkaniec"* utożsamiać z pojęciem *"mieszkaniec"*. Są to bowiem dwie różne kategorie podmiotów. Pojęcie miejsca zamieszkania definiuje art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.) wskazując, iż *"miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu"*. W orzecznictwie podnosi się, że aby uznać mieszkańca wsi za jej stałego

mieszkańca powinny być spełnione dwa czynniki: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości i zamiar stałego w niej pobytu. Stałe zamieszkiwanie na terenie gminy stanowi również konieczną przesłankę do uzyskania wpisu do stałego rejestru wyborców (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2008 roku, III SA/Wr 8/08, CBOSA). Zdaniem organu nadzoru wadliwe są te postanowienia statutów, na tle których dochodzi do utożsamienia ogółu stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, którym zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. przysługuje prawo wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej, z zebraniem wiejskim, które w myśl art. 36 ust. 1 u.s.g. jest organem uchwałodawczym w sołectwie. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej określone w art. 36 ust. 2 u.s.g. nie może być utożsamiane z prawem udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 u.s.g., gdyż zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów winien się pokrywać (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 roku, IV SA/Po 917/19, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru z art. 35 § 3 pkt 3 u.s.g. i art. 35 § 3 pkt 4 u.s.g. wynika, że zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa i jego organów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 roku, IV SA/Po 917/19, CBOSA). Wymogów tych z pewnością nie spełniają regulacje § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 czy §16 ust. 7 przedmiotowej uchwały, które poprzez użycie zwrotu *"w szczególności"* regulują zadania Zebrania Wiejskiego czy Rady Sołectwa. Należy mieć na uwadze, że przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2018 roku, III SA/Kr 1451/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2019 roku, III SA/Łd 27/19, CBOSA).

Ustawodawca przewidział dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada natomiast statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się do wspomagania działalności sołtysa. Zdaniem organu nadzoru wyposażenie przez Radę Gminy Skulsk w § 11 uchwały Sołtysa lub członków Rady Sołeckiej w kompetencję do przewodniczenia obradom Zebrania Wiejskiego - organu, z którym Sołtys lub Rada Sołecka nie jest w żaden sposób związana - 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. W wyroku z dnia 14 lutego 2020 roku (IV SA/PO 917/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, iż *"mając na względzie zwłaszcza wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa organom zebrania wiejskiego, ale tylko w sytuacji, gdy taką wolę wyrazi (każdorazowo) samo zebranie (mając w szczególności na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu). Innymi słowy, sołtys może być "wybrany [na przewodniczącego] przez zebranie wiejskie uczestnikiem", o którym mowa w § 12 ust. 4 in fine statutów, natomiast nie powinno być w tym zakresie żadnego <automatyzmu>". Analogiczną wykładnię należy także zastosować do tych zapisów uchwały, które wprowadzają automatyzm przewodniczenia Zebraniu Wiejskiemu przez członków Rady Sołectwa.*

W § 29 ust. 5 uchwały Rada Gminy Skulsk postanowiła, że *"w przypadku Sołtysa, który przestał pełnić funkcję z przyczyn określonych w § 17 ust. 3, a także w przypadku niewyrażenia zgody na wykonywanie obowiązków do dnia wyboru Sołtysa, Wójt, po zasięgnięciu opinii Rady Sołeckiej, wyznacza spośród mieszkańców Sołectwa osobę posiadającą prawo wybieralności, która - za jej zgodą - będzie pełnić obowiązki Sołtysa do czasu wyboru nowego Sołtysa, nie dłużej niż na okres 3 miesięcy"*. Jak już wskazywano, 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. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalny jest wybór sołtysa w sposób inny, niż poprzez przeprowadzenie wyborów. Ustawodawca przyznał radom gmin swobodę w kształtowaniu statutów jednostek pomocniczych, jednakże określił również zasady wyboru sołtysa zawarte w art. 36 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którymi sołtys jest wybierany w głosowaniu. Ustawodawca nie przewidział możliwości cedowania kompetencji sołtysa na inną osobę, nie poddaną procedurze wyborczej. 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 dnia 14 lutego 2020 roku, IV SA/Po 917/19, CBOSA).

Wskazane liczne naruszenia przepisów prawa powodują, że zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, albowiem wyeliminowanie tylko zapisów wymienionych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym powodowałoby, że uchwała nie spełniałaby wymogów określonych w ustawie o samorządzie gminnym i tym samym stałaby się niemożliwa do wykonania.

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 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  
(-) Łukasz Mikołajczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Skulsk

Wójt Gminy Skulsk