



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 kwietnia 2025 r.

Poz. 2023



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.85.2025

Lublin, dnia 7 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/62/2025 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 17 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw: Bałtów, Borysów, Cezaryn, Jaworów, Kośmin, Kotliny, Osiny, Parafianka, Skrudki, Strzyżowice, Wilczanka, Wola Osińska, Zagrody, Żerdź i Żyrzyn, w części obejmującej § 5 ust. 2 pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 5, § 8 ust. 4, § 9 ust. 3 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 oraz § 20 ust. 2

- Statutu Sołectwa Bałtów, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Borysów, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Cezaryn, stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Jaworów, stanowiącego załącznik Nr 4 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Kośmin, stanowiącego załącznik Nr 5 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Kotliny, stanowiącego załącznik Nr 6 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Osiny, stanowiącego załącznik Nr 7 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Parafianka, stanowiącego załącznik Nr 8 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Skrudki, stanowiącego załącznik Nr 9 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Strzyżowice, stanowiącego załącznik Nr 10 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Wilczanka, stanowiącego załącznik Nr 11 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Wola Osińska, stanowiącego załącznik Nr 12 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Zagrody, stanowiącego załącznik Nr 13 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żerdź, stanowiącego załącznik Nr 14 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żyrzyn, stanowiącego załącznik Nr 15 do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/62/2025 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 17 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw: Bałtów, Borysów, Cezaryn, Jaworów, Kośmin, Kotliny, Osiny, Parafianka, Skrudki, Strzyżowice, Wilczanka, Wola Osińska, Zagrody, Żerdź i Żyrzyn, w części obejmującej § 5 ust. 2 pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 5, § 8 ust. 4, § 9 ust. 3 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 oraz § 20 ust. 2

- Statutu Sołectwa Bałtów, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Borysów, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Cezaryn, stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Jaworów, stanowiącego załącznik Nr 4 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Kośmin, stanowiącego załącznik Nr 5 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Kotliny, stanowiącego załącznik Nr 6 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Osiny, stanowiącego załącznik Nr 7 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Parafianka, stanowiącego załącznik Nr 8 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Skrudki, stanowiącego załącznik Nr 9 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Strzyżowice, stanowiącego załącznik Nr 10 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Wilczanka, stanowiącego załącznik Nr 11 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Wola Osińska, stanowiącego załącznik Nr 12 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Zagrody, stanowiącego załącznik Nr 13 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żerdź, stanowiącego załącznik Nr 14 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żyrzyn, stanowiącego załącznik Nr 15 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/62/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 marca 2025 r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały m. in. art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Żyrzyn nadała jednobrzmiące statuty sołectwom. Statuty sołectw stanowią załączniki od Nr 1 do Nr 15 do ww. uchwały.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu należy do aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczane są do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowiące są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutów sołectw zawiera przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, wskazując, iż akt ten określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Zgodnie z treścią § 5 ust. 2 pkt 3 Statutów Sołectw Zebranie Wiejskie z zastrzeżeniem § 15 ust. 11 zwołuje sołtys z własnej inicjatywy lub na wniosek: *rady sołeckiej*.

W myśl § 8 ust. 4 Statutów Sołectw w przypadku czasowej niemożności pełnienia funkcji sołtysa, wyznaczony przez sołtysa członek rady sołeckiej utrzymuje bieżący kontakt z wójtem gminy i pracownikami urzędu.

W § 9 ust. 3 Statutów Sołectw określono zadania rady sołeckiej, w tym *podejmowanie inicjatyw społecznie użytecznych dla sołectwa i jego mieszkańców* (pkt 3), *współdziałanie z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie sołectwa i gminy w celu wspólnej realizacji zadań* (pkt 4), *organizowanie spotkań integracyjnych w sołectwie* (pkt 5).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys; działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Brzmienie cytowanego przepisu przesądza o tym, że rada sołecka nie jest odrębnym organem sołectwa, a jej rola ma jedynie charakter konsultacyjny i została ograniczona do udzielania pomocy, ułatwiania działania sołtysowi.

Reasumując, rada sołecka, w zakresie wykonywania swoich funkcji, jako organ podległym sołtysowi, nie ma samoistnych kompetencji, a tym samym nie ma uprawnień do samodzielnego działania (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt III SA/GI 1701/21).

W związku z powyższym, rada sołecka nie może sama inicjować działań czy wnioskować o ich podjęcie, o czym stanowią kwestionowane regulacje § 5 ust. 2 pkt 3 oraz § 9 ust. 3 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 Statutów.

Dodatkowo, w odniesieniu do treści § 8 ust. 4 Statutów należy stwierdzić, że przepisy ustawowe nie przyznają radzie sołeckiej żadnych kompetencji poza uprawnieniem do wspomagania działalności sołtysa. Oznacza to możliwość wspomagania sołtysa w jego działalności nie zaś zastępowania sołtysa w sytuacji, gdy nie może pełnić tej funkcji.

Kompetencji do "zastępowania" sołtysa w pełnieniu jego funkcji jako organu wykonawczego nie ma więc ani rada sołecka jako całość ani tym bardziej poszczególni jej członkowie. O ile bowiem rada sołecka, jako ciało kolegialne posiada kompetencje do wspomagania działalności sołtysa, o tyle poszczególne osoby, będące członkami rady sołeckiej nie mają w tym zakresie żadnych uprawnień. Upoważnienie do przekazania innemu podmiotowi ustawowych kompetencji organu wynikać musi wprost z przepisów ustawy. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera zaś przepisów przewidujących możliwość wykonywania funkcji sołtysa przez członka rady sołeckiej.

Zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 5 Statutów Sołectw do zadań Sołtysa należy *uczestniczenie w sesjach rady gminy na zaproszenie przewodniczącego rady Gminy*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 37a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Jak wynika z powyższego brak jest podstaw prawnych do nałożenia przez Radę Gminy Żyrzyn na przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej obowiązku uczestnictwa w sesjach rady.

Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady, co oznacza, że ustawodawca ani nie obciążył sołtysa takim obowiązkiem, ani nie upoważnił rady do przekształcenia ustawowego uprawnienia sołtysa w obowiązek, który miałby wynikać z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Go 166/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1429/20).

Rada Gminy nie może zatem przekształcać mocą postanowień uchwały ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (por. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Ponadto, zgodnie z treścią § 20 ust. 2 Statutów Sołectw *w sprawach nie uregulowanych w statucie mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa, postanowienia Statutu Gminy Żyrzyn i inne uchwały Rady Gminy Żyrzyn*.

W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepis zawarty w uchwale rady gminy nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno

nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych. Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie - powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym rada gminy przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 119/19).

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (związku międzygminnego) przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, wyrok z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/62/2025, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Żyrzyn,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Żyrzyn.