



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 18 kwietnia 2024 r.

Poz. 2255

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.81.2024.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 16 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

- § 18 ust. 10 oraz
- § 26 ust. 8 – ust. 11

Załączników Nr 1 – Nr 19 do uchwały Nr LXXXIII/633/2024 Rady Miejskiej Dębna z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw w gminie Dębno.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 20 marca 2024 r. Rada Miejska Dębna podjęła uchwałę Nr LXXXIII/633/2024 w sprawie uchwalenia statutów sołectw w gminie Dębno.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 21 marca 2024 r.

Aktem tym Rada Miejska nadała, w Załącznikach Nr 1 – Nr 19, statuty jednostkom pomocniczym Gminy Dębno – Sołectwom: Barnówko, Bogusław, Cychry, Dargomyśl, Dolsk, Dyszno, Grzymiradz, Krężelin, Krześnica, Młyniska, Mostno, Oborzany, Ostrowiec, Różańsko, Sarbinowo, Smolnica, Suchlica, Warnice, Więclaw.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi przywołany przez Radę Miejską w postawie prawnej aktu art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.*

Cytowane unormowanie niewątpliwie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiocie nadania statutu jednostce pomocniczej gminy, co nie budzi wątpliwości organu nadzoru, jednakże stwierdzić należy, że niektóre postanowienia uchwały Nr LXXXIII/633/2024 w sposób istotny naruszają przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Stosownie do brzmienia art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu, jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1)</sup>, zaliczany jest 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 uchwalenia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera cytowany powyżej przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych - w tym sołectw. Jednocześnie, w art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, wskazując, że akt ten określa w szczególności:

<sup>1)</sup>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

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), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Analiza treści art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do wniosku, że przepis ten, określając materię pozostawioną do uregulowania radzie gminy w statucie jednostki pomocniczej, wyznacza jednocześnie granice upoważnienia określonego w art. 35 ust. 1 ustawy. O ile zatem użycie w nim przez ustawodawcę zwrotu "w szczególności" niewątpliwie przesądza o tym, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu sołectwa, o tyle jednocześnie wskazuje na to, że statut jednostki pomocniczej gminy musi regulować wszystkie kwestie określone w art. 35 ust. 3 ustawy. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

W treści §18 ust. 10 każdego z Załączników do uchwały Nr LXXXIII/633/2024 Rada Miejska w Dębnie, określając zasady i tryb wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, postanowiła, że wyborów Sołtysa nie przeprowadza się, jeżeli po zamknięciu zgłoszeń będzie tylko jeden kandydat na Sołtysa. Wyborów Rady Sołeckiej nie przeprowadza się, jeżeli po zamknięciu zgłoszeń będzie tylko tylu kandydatów na członków Rady, ile wynosi liczba jej członków ustalona przez Zebranie Wiejskie. W przypadkach, o których mowa w zdaniu pierwszym i drugim, zgłoszonych kandydatów uznaje się za wybranych odpowiednio Sołtysem i członkami Rady Sołeckiej.

Regulacje te, zdaniem organu nadzoru, w sposób rażąco naruszają przepis art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W świetle powyższego unormowania, niedopuszczalne jest zatem dokonanie wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w sposób inny niż przez przeprowadzenie wyborów. Ustawodawca w cytowanym przepisie w sposób kompletny uregulował podstawowe zasady prawa wyborczego do organów sołectwa. Stanowi on, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś biernie prawo wyborcze ma nieograniczona liczba kandydatów. Natomiast, szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów organów sołectwa powinny zostać określone, stosownie do brzmienia art. 35 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, w statucie jednostki pomocniczej.

Jednakże, co istotne w przedmiotowej sprawie, na gruncie Konstytucji RP i ustaw standardem jest obsadzanie organów jednostek samorządu terytorialnego, jak również organów jednostek pomocniczych, na podstawie wyborów. Wybory są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli, sprawujących w określonej kadencji władzę w imieniu lokalnej społeczności. Głosowanie jest natomiast kluczowym aktem w procesie wyborczym. Jego istotą jest bowiem wyrażenie (uzewnętrznienie) przez wyborców ich decyzji co do wyboru konkretnych osób na określoną funkcję lub stanowisko. Należy przy tym zaznaczyć, że we współczesnym państwie demokratycznym sprawowanie władzy przez przedstawicieli stanowi zasadę. Prawo wyborcze powinno być zatem tak skonstruowane, aby stwarzać wyborcom (mieszkańcom) jak największe możliwości udziału w wyborach celem wyłonienia przedstawicieli, którzy w ich imieniu będą sprawować władzę. Prawodawca lokalny nie może więc ograniczać, w statucie będącym aktem prawa miejscowego, istoty prawa wyborczego, poprzez wykluczenie możliwości wyrażenia woli przez mieszkańców bezpośrednio w procesie wyborczym, nawet w sytuacji zarejestrowania tylko jednego kandydata, lub też mniejszej niż statutowa ilości kandydatów na członków organów jednostki pomocniczej. Wyłączenie trybu wyborczego (głosowania) dopuszczalne jest wyłącznie wtedy, gdy wynika to wprost z przepisów ustawy<sup>2)</sup>.

Dalej, w Rozdziale 6 każdego z Załączników do uchwały Nr LXXXIII/633/2024 Rada Miejska wprowadziła zapisy dotyczące zakresu oraz form kontroli i nadzoru organów Gminy Dębno nad działalnością organów Sołectwa. W treści §26 ust. 3 Załączników Nr 1 – Nr 19 wskazano, że w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności czynności podejmowanych przez organy Sołectwa rozstrzyga Burmistrz Dębna, przewidując jednocześnie – w §26 ust. 8 – ust. 11 Załączników Nr 1 – Nr 19 – możliwość wniesienia odwołania od decyzji organu wykonawczego Gminy Dębno. Zgodnie z tymi przepisami:

*8. Od zarządzenia w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Zebrania Wiejskiego organom Sołectwa przysługuje odwołanie do Rady Miejskiej Dębna. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Burmistrza w terminie 30 dni od dnia podania zarządzenia do publicznej wiadomości zgodnie ze zdaniem trzecim ust. 7.*

<sup>2)</sup> Por. wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 1936/18.

9. *Odwołanie wniesione przez podmiot nieuprawniony lub po terminie określonym w ust. 8 Burmistrz Dębna pozostawia bez dalszego biegu. W przeciwnym wypadku Burmistrz w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania przekazuje je Radzie Miejskiej Dębna.*

10. *Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego zarządzenia Burmistrza Dębna.*

11. *Rada Miejska Dębna rozpoznaje odwołanie od zarządzenia Burmistrza Dębna uchwałą. W przypadku uwzględnienia odwołania Rada uchyla zaskarżone zarządzenie, a w przypadku jego nieuwzględnienia oddala odwołanie.*

Z powyższego jednoznacznie wynika, że Burmistrz Dębna, uznając że czynność podjęta przez organ Sołectwa jest niezgodna z prawem, wydaje zarządzenie stwierdzające jej nieważność. Z kolei, organ odwoławczy od rozstrzygnięcia Burmistrza Dębna, tj.: Rada Miejska, uznając wniesione odwołanie za zasadne, podejmuje uchwałę uchylającą ww. zarządzenie.

Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań, przewidujących możliwość władczego zakwestionowania prawidłowości zarządzenia Burmistrza, uznać należy za wadliwe. Podkreślić należy, że zarządzenie jest prawną formą działania, za pomocą której burmistrz może podejmować władcze rozstrzygnięcia. We wszystkich zatem sprawach, które mają na celu władcze załatwienie określonej sprawy (niebędącej sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej) organ wykonawczy wydaje zarządzenie.

Biorąc pod uwagę charakter sprawy, jaką jest rozstrzygnięcie co do stwierdzenia nieważności uchwały Zebrania Wiejskiego, zgodzić się należy, że zastrzeżona przez Radę Miejską Dębna forma zarządzenia jest prawidłowa. To z kolei prowadzi do wniosku, że organem właściwym do oceny zgodności z prawem zarządzenia jest organ nadzoru, o którym mowa w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 85 tej ustawy *nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Natomiast organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa* (art. 86 ustawy).

To wojewoda zatem, w ramach przyznanych mu kompetencji, jest wyłącznie upoważniony do badania zgodności z prawem zarządzeń burmistrza, niezależnie od tego, na jakiej podstawie zostały wydane i czego dotyczą (za wyjątkiem spraw finansowych).

Stanowiąc jak w §26 ust. 8 – ust. 11 Załączników Nr 1 – Nr 19 do uchwały Nr LXXXIII/633/2024 Rada Miejska Dębna nie określiła w istocie form i zakresu kontroli nad organami sołectwa, do czego była upoważniona, lecz wprowadziła instrument o charakterze nadzorczym w odniesieniu do działań burmistrza. Tymczasem, rada miejska jest wyłącznie organem kontrolnym - o czym stanowi art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – co oznacza, że pozbawiona jest co do zasady możliwości władczego ingerowania w działania burmistrza.

Niedopuszczalne jest zatem, by rada miejska w statucie jednostki pomocniczej przyznała sobie uprawnienie do uchylenia zarządzeń burmistrza. Wprowadzenie tego rodzaju kompetencji nie tylko istotnie narusza granice delegacji ustawowej wynikającej z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, ale jest oczywiście sprzeczne z art. 15 ust. 1, art. 18a ust. 1, jak też art. 85 i art. 86 tej ustawy.

Mając na względzie powyższe, uznać należy, że stwierdzenie nieważności §18 ust. 10 oraz §26 ust. 8 – ust. 11 Załączników Nr 1 – Nr 19 do uchwały Nr LXXXIII/633/2024 Rady Miejskiej Dębna z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie *uchwalenia statutów sołectw w gminie Dębno*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Bartosz Brożyński**  
I Wicewojewoda Zachodniopomorski