



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 maja 2025 r.

Poz. 4657

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.125.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIII/103/2025 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Włoszakowice - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Włoszakowice podjęła uchwałę nr XIII/103/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Włoszakowice, zwaną dalej "uchwałą". Statut Sołectwa Włoszakowice stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Statutem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 35 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 kwietnia 2025.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 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., sygn. akt III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98).

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1456 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.). 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 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 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 r., sygn. akt II OSK 985/17).

W § 4 Statutu uregulowano, iż: "Do zadań Sołectwa należy współdziałanie z organami Gminy w wykonywaniu zadań publicznych na rzecz Sołectwa". W ocenie organu nadzoru zadania, których wyzbywa się Rada Gminy Włoszakowice na rzecz Sołectwa Włoszakowice oraz sposób ich realizacji powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w rozpatrywanym Statucie. Tym samym należy uznać, iż Statut nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim jest określenie zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Brak ten, zdaniem organu nadzoru, dyskwalifikuje w całości ten akt. Należy stwierdzić, iż określenie zadań organów Sołectwa Włoszakowice (Zebrania Wiejskiego i Sołtysa) w § 7 i § 8 Statutu na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. nie może być uznane za właściwe wypełnienie dyspozycji ustawowej z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., która dotyczy określenia przekazanych zadań przez gminę sołectwu i sposobu ich realizacji.

W ocenie organu nadzoru z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. wynika, że zadania sołectwa oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19). Takie same stanowisko zostało potwierdzone w wyroku NSA z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 4037/21, gdzie wskazano, iż: "Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Nie budzi wątpliwości, że zadania przekazywane jednostce pomocniczej muszą być określone w sposób zamknięty (pełny), nie pozwalający na ich kreowanie przez organy samej jednostki pomocniczej. Rada gminy ma obowiązek w sposób enumeratywny określić zadania jednostki pomocniczej w jej statucie" (por. także wyrok NSA z 9 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 3983/21 oraz wyrok NSA z 6 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3980/21).

W ocenie organu nadzoru, powyższa ogólna regulacja § 4 Statutu nie realizuje w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. Na mocy tych przepisów rada jest zobowiązana do określenia w statucie jednostki pomocniczej zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Zadania sołectwa oraz sposób ich realizacji powinny być uregulowane w statucie sołectwa wyczerpująco, w zamkniętym katalogu zadań i form działania. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby przekazywanie sołectwu i jego organom zadań i kompetencji w trybie pozastatutowym. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że brak wypełnienia delegacji ustawowej z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., tj. określenia zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji stanowi istotne naruszenie przepisu upoważniającego i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości. Jak bowiem orzekł NSA w wyroku z 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17: „Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany ze skutkiem ex tunc z lokalnego porządku prawnego (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, wyd. 2, Wolters Kluwer Warszawa 2015 r., s. 125-126)”.

Organ nadzoru stwierdza także, że Rada Gminy Włoszakowice w § 22 ust. 2 Statutu uregulowała, iż: "W przypadku równej ilości głosów uzyskanych przez kandydatów rozstrzyga komisja wyborcza w drodze losowania".

Mając na uwadze treść art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazać należy, że rada nie była uprawniona do wprowadzenia losowania w miejsce głosowania tajnego i bezpośredniego do organów jednostek pomocniczych.

Poszczególne przepisy ustawy z dnia 11 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365), tj. art. 443 § 2 i § 3, art. 444 § 2 i art. 473 § 3, § 7 i § 8 Kodeksu Wyborczego przewidują w określonych sytuacjach zastosowanie losowania przy wyborze wójta i radnych. Niemniej jednak przepisy dotyczące losowania nie mają zastosowania do wyborów organów jednostek pomocniczych, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera w tym zakresie odwołania do odmiennych niż wybór zasad prawa wyborczego. Zatem w przypadku uzyskania równej liczby głosów wybory należy powtórzyć albo przeprowadzić kolejną turę głosowania. Takie rodzaju stanowisko potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 6 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/Wa 1004/23 dowodząc, iż: "(...) wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej w sposób inny, niż poprzez przeprowadzenie wyborów, jest sprzeczny z ww. przepisem rangi ustawowej. I jakkolwiek ustawodawca przyznał radom gmin swobodę w kształtowaniu statutów jednostek pomocniczych, to jednak określił zasady wyboru sołtysa, czy członków rady sołeckiej, w sposób przewidziany

w art. 36 ust. 2 u.s.g. Przepis ten wprost stanowi, że organy te są wybierane w drodze głosowania, przy czym głosowanie jest tajne i bezpośrednie, a wybór dokonuje się spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Jako niedopuszczalne należy więc ocenić zapisy Statutów sołectw, według których wyborów sołtysa oraz członków rady sołeckiej dokonuje się w drodze losowania przez komisję wyborczą".

Wobec powyższego stanowiska należy stwierdzić, iż także § 22 ust. 2 Statutu został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 u.s.g., ponieważ Rada Gminy Włoszakowice nie miała upoważnienia ustawowego do wydania wskazanej regulacji.

Mając na względzie wszystkie powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Włoszakowice

Wójt Gminy Włoszakowice