



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 grudnia 2025 r.

Poz. 9559

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.259.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność uchwały nr XX/154/25 Rady Miejskiej Pniewy z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie statutu Sołectwa Buszewko w części obejmującej:

- § 5 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: "w szczególności",
 - § 6 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: "w szczególności",
 - § 13 pkt 1 w zakresie zwrotu "wybiera oraz",
 - § 14 ust. 1 w zakresie wyrazów "Wiejskie" i "Wiejskiego",
 - § 14 ust. 2 w zakresie wyrazu "Wiejskim",
 - § 15 ust. 1 w zakresie wyrazu "Wiejskim",
 - § 15 ust. 3 w zakresie wyrazu "Wiejskiego",
 - § 18,
 - § 21 ust. 2 w zakresie wyrazu "Wiejskiego",
 - § 21 ust. 3,
 - § 22 ust. 2 w zakresie wyrazu "Wiejskie",
 - § 23 ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: "w szczególności",
 - § 24 ust. 2,
 - § 24 ust. 3 w zakresie wyrazów "Wiejskie" i "(Sołtys)",
 - § 31 ust. 1 w zakresie wyrazu "Wiejskie"
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miejska Pniewy podjęła uchwałę nr XX/154/25 w sprawie statutu Sołectwa Buszewko, dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 listopada 2025 r.

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

Stosownie do treści art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej jako "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 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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa elementy obligatoryjne, które muszą być uwzględnione w każdym statucie jednostki pomocniczej (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 985/17, CBOSA).

W rozdziale 3 uchwały zatytułowanym: "Zadania i sposób ich realizacji", rada unormowała kwestie dotyczące zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, a zatem kwestie, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. Zgodnie z treścią § 5 uchwały: "Do zadań Sołectwa w szczególności należy: 1) podejmowanie wszelkich spraw dotyczących codziennego życia mieszkańców Sołectwa – w formach wskazanych w § 6 pkt 1-3, 2) organizowanie wspólnych prac na rzecz Sołectwa, 3) tworzenie pomocy sąsiedzkiej, 4) współdziałanie z organami Gminy, organizacjami i stowarzyszeniami działającymi na terenie wsi". Z kolei w § 6 uchwały rada postanowiła, że: "Sołectwo realizuje swoje zadania w szczególności poprzez: 1) podejmowanie uchwał, 2) wydawanie opinii, 3) występowanie z wnioskami do Burmistrza, 4) współuczestnictwo w organizowaniu i przeprowadzaniu przez organy Gminy konsultacji społecznych, 5) inicjowanie i organizowanie działań społeczno-użytecznych na rzecz Sołectwa, 6) współpracę z radnymi, 7) ustalanie zadań dla Sołtysa do realizacji między Zebraniem Wiejskimi".

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie realizują w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 35 ust. 1 w zw. z 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. Użycie w powołanych przepisach uchwały zwrotu "w szczególności" stwarza szerokie pole do jego interpretacji, pozwalając wykonawcy uchwały na dowolne poszerzenie zakresu zadań sołectwa i na realizację tychże zadań w sposób inny niż określony w statucie. Tymczasem kompetencje w tym zakresie, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 35 ust. 1 w zw. z ust. 3 pkt 4 u.s.g., posiada wyłącznie rada gminy. Zatem 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.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z 2 grudnia 2020 r., IV SA/Po 447/20, CBOSA, wyjaśnił, że w świetle art. 35 ust. 3 pkt 3 i pkt 4 u.s.g.: "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, jego organów i aparatu pomocniczego. [...] użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot «w szczególności» przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze kwestie, niż wskazane w pkt 1-5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii - a zwłaszcza zadań jednostki pomocniczej i jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań - w sposób otwarty. Nie sposób mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni «konkretnych» uprawnień w sytuacji, gdy

- tak jak w niniejszej sprawie - nie zostały one wymienione w zaskarżonym statucie w sposób wyczerpujący”.

W § 13 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że: "Zebranie Wiejskie: 1) wybiera oraz odwołuje Sołtysa i Radę Sołecką (...)" W § 14 uchwały rada przyjęła, że: "1. Zebranie Wiejskie, na którym ma być dokonany wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej, zwołuje Burmistrz, a w tym celu określa on miejsce, dzień, godzinę i porządek Zebrania Wiejskiego. Burmistrz wyznacza, spośród stałych mieszkańców Sołectwa, Przewodniczącego Zebrania Wiejskiego. 2. Ogłoszenie Burmistrza o Zebraniu Wiejskim dla wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej podaje się do wiadomości mieszkańców Sołectwa co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą Zebrania". W § 15 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że: "Dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na Zebraniu Wiejskim wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/5 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania, a w § 15 ust. 3 uchwały: "Uczestnicy Zebrania Wiejskiego, na którym przeprowadza się wybory, są zobowiązani do podpisania listy obecności". W § 21 ust. 2 uchwały zapisano: "Burmistrz wyznacza termin Zebrania Wiejskiego w celu dokonania wyboru nowego Sołtysa w terminie do dwóch miesięcy od dnia zdarzenia". Z kolei w § 22 uchwały rada postanowiła, że: "1. W przypadku odwołania, ustąpienia lub zgonu członka Rady Sołeckiej w skład Rady wchodzi kandydat, który w wyborach do Rady Sołeckiej otrzymał kolejno największą liczbę głosów. 2. W przypadku braku takiej osoby, wybory uzupełniające przeprowadza Zebranie Wiejskie zwołane przez Sołtysa". W § 24 ust. 3 uchwały rada przyjęła, że: "W celu reprezentacji wszystkich miejscowości w Radzie Sołeckiej, Zebranie Wiejskie może ustalić, iż Rada Sołecka będzie liczyła maksymalnie do sześciu osób, w tym Przewodniczący Rady Sołeckiej (Sołtys)". Natomiast w § 31 ust. 1 uchwały rada przyjęła, że: "W trakcie obecnej kadencji Rady Sołeckiej, Zebranie Wiejskie może postanowić o wyborach uzupełniających do Rady Sołeckiej zgodnie z § 24 ust. 3".

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje, w zakresie, w jakim dotyczą wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej przez zebranie wiejskie, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Z kolei 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.

W ocenie organu nadzoru, zebranie wiejskie nie posiada uprawnień elekcyjnych, wobec czego nie może dokonywać wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Przypisanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., z której wynika, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca, wskazując na uchwałodawczy charakter organu, jakim jest zebranie wiejskie, nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa.

Tak więc ustawodawca wyraźnie rozróżnił gremium, które decyduje o wyborze sołtysa i członków rady sołeckiej oraz gremium, które podejmuje decyzje o sprawach sołectwa. W tym drugim przypadku nazwał je zebraniem wiejskim, wynosząc je do rangi organu uchwałodawczego. Gdyby ustawodawca chciał wyposażać zebranie wiejskie również w kompetencje elekcyjne, stosowny zapis w tym zakresie znalazłby się w treści art. 36 ust. 2 u.s.g. Wynika z tego, że do kompetencji zebrania wiejskiego nie należy wybór sołtysa, ani członków rady sołeckiej, albowiem podmioty te są wybierane przez wszystkich stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 13 lipca 2022 r., II SA/Bd 197/22, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 7 września 2021 r., II SA/Po 497/21, CBOSA).

Podkreślić należy, że powyższe stanowisko nie dotyczy procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie unormowania zasad odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i rady sołeckiej regulacji statutowej jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 lutego 2021 r., IV SA/Po 1416/20, CBOSA). Rada gminy może zatem określić w statucie sołectwa sytuacje, w których możliwe jest odwołanie organów sołectwa przed końcem ich kadencji, jak również przyznać zebraniu wiejskiemu - jako organowi uchwałodawczemu - kompetencje do odwołania ww. organów.

W § 18 rada postanowiła, że: "Wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej dokonuje się w głosowaniu tajnym". Zdaniem organu nadzoru, powyższe unormowanie stanowi modyfikację regulacji ustawowej, wynikającej z art. 36 ust. 2 u.s.g. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem: "Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania".

Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, według którego powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (zob. wyrok WSA w Opolu z 4 listopada 2010 r., II SA/Op 378/10, CBOSA).

W § 21 ust. 3 uchwały rada postanowiła, że: "Do chwili wyboru nowego Sołtysa obowiązki Sołtysa wykonuje najstarszy wiekiem członek Rady Sołeckiej".

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g.: "Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka". Ustawodawca przewidział zatem dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomagania działalności sołtysa. Rada sołecka, a tym bardziej jej członek, nie może zatem przejmować zadań, sprawować funkcji sołtysa w jego zastępstwie czy też w czasie wakatu na tym stanowisku. Cedowanie kompetencji sołtysa na inną osobę, w tym na członka rady sołeckiej, jest kwalifikowane w orzecznictwie sądów administracyjnych jako istotne naruszenie art. 36 u.s.g., z czym organ nadzoru w pełni się zgadza. Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA, wyjaśniając: "(...) 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»".

W § 23 ust. 1 uchwały rada przyjęła, że: "Do obowiązków Sołtysa w szczególności należy: 1) reprezentowanie Sołectwa w zakresie zadań podjętych na Zebraniach Wiejskich, 2) zwoływanie Zebrań Wiejskich (...)".

Użycie w przywołanym przepisie uchwały zwrotu "w szczególności" wskazuje na otwarty katalog zadań powierzonych sołtysowi. Tymczasem w świetle art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. zadania organów sołectwa powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Poznaniu wyrażone w wyroku z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA, w którym Sąd uznał zwrot "w szczególności" użyty w analogicznej sytuacji za naruszający prawo w sposób istotny.

W § 24 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że: "Przewodniczącym Rady Sołeckiej jest Sołtys". Z kolei w § 24 ust. 3 uchwały rada przyjęła, że: "W celu reprezentacji wszystkich miejscowości w Radzie Sołeckiej, Zebranie Wiejskie może ustalić, iż Rada Sołecka będzie liczyła maksymalnie do sześciu osób, w tym Przewodniczący Rady Sołeckiej (Sołtys)".

Tymczasem z treści art. 36 ust. 1 u.s.g. wynika, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Powinna zatem być traktowana jako organ szczególny, wyspecjalizowany w doradzaniu organowi wykonawczemu sołectwa. Rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, nie jest jednak organem samodzielnym, uprawnionym do reprezentowania sołectwa. Nie posiada ona własnych kompetencji, gdyż jest to wyłącznie organ o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzony w celu wspomagania sołtysa w realizacji jego zadań. Skoro funkcja przewodniczącego rady sołeckiej nie została ustawowo przewidziana dla sołtysa, to lokalny prawodawca nie może takiej funkcji określić w akcie prawa miejscowego, jakim jest statut (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 1017/17, LEX nr 2656955, wyrok NSA z 10 września 2024 r., III OSK 556/23, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru, statut sołectwa może wskazywać na prawo sołtysa do udziału w posiedzeniach rady sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku. Tym bardziej, że rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy. Tymczasem rozwiązanie przyjęte w § 24 ust. 2 uchwały - że przewodniczącym rady sołeckiej jest sołtys - może być odczytywane, z jednej strony, jako nakładające na sołtysa obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach rady sołeckiej, a z drugiej strony, jako wykluczające podejmowanie przez radę jakichkolwiek działań z własnej inicjatywy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA).

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 Miejska Pniewy

Burmistrz Gminy Pniewy