



Poznań, dnia 5 sierpnia 2021 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-XI.4131.1.151.2021.25

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

#### orzekam

nieważność uchwały nr 335/XXXIII/21 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Licheń Stary - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2021 r. Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 335/XXXIII/21 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Licheń Stary, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372), po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Sołectwa Licheń Stary".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 lipca 2021 r.

**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 (vide wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98).

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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

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 sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 u.s.g. określa jedynie elementy obligatoryjne, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (vide wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 985/17).

W § 8 ust. 4 uchwały Rada Miejska Gminy Ślesin postanowiła: "Burmistrz w formie zarządzenia zwołuje Zebranie Wiejskie w celu wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej (...)".

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 u.s.g. wynika, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, natomiast bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Wołą ustawodawcy, kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej nie posiada natomiast zebranie wiejskie, które, stosownie do zapisów art. 36 ust. 1 u.s.g., jest w sołectwie organem uchwałodawczym. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (vide wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 140/19). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. W ocenie organu nadzoru, gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g. (vide wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/ke 1058/19). Wadliwe jest zatem postanowienie uchwały, na tle którego dochodzi do utożsamiania 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 ab initio u.s.g. jest organem uchwałodawczym w sołectwie.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

W ocenie Wojewody Wielkopolskiego prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołectkiej z art. 36 ust. 2 u.s.g. nie może być utożsamiane i interpretowane przez prawo 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 może się pokrywać.

W cytowanym na wstępie przepisie art. 35 ust. 3 u.s.g. ustawodawca wskazał elementy, które muszą być w statucie uwzględnione. Pominięcie w statucie jednostki pomocniczej któregoś z ustawowo wskazanych elementów o charakterze obligatoryjnym, niewątpliwie będzie powodowało, że statut jest uchwalony z istotnym naruszeniem prawa.

Jednym z takich obligatoryjnych elementów statutu jednostki pomocniczej jest określenie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.). Tymczasem w badanej uchwale Rada Miejska Gminy Ślesin, w rozdziale 5. zatytułowanym "Nadzór i kontrola nad działalnością sołectwa", uregulowała jedynie kwestie dotyczące nadzoru. Przedmiotowy statut nie zawiera natomiast zapisów dotyczących zakresu i form kontroli organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Brak uregulowania w statucie sołectwa jednego z obligatoryjnych elementów oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z art. 35 ust. 1 w zw. z ust. 3 u.s.g., co stanowi istotne naruszenie prawa, mające wpływ na ważność całej uchwały.

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 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego  
I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Miejska Gminy Ślesin  
Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl  
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117