



Poznań, dnia 14 kwietnia 2021 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

KN-I.4131.1.204.2021.8

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

### **orzekam**

nieważność uchwały nr XXV/154/21 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie nadania statutów jednostek pomocniczych Gminy Miejska Górka - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 11 marca 2021 roku Rada Miejska w Miejskiej Górcie uchwałą nr XXV/154/21 nadała statuty jednostkom pomocniczym Gminy Miejska Górka, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 15 marca 2021 roku.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w 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 dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, CBOSA).

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 2020 r. poz. 713 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

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 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). 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 dnia 20 lutego 2019 roku, II OSK 985/17, CBOSA).

W §§ 18 ust. 2 załączników nr 1-17 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Miejskiej Górcie postanowiła, iż *"Rada Sołecka składa się z członków w liczbie od 3 do 9. Liczbę członków ustala Zebranie Wiejskie każdorazowo przed dokonaniem wyboru Rady Sołeckiej. Liczba członków Rady Sołeckiej jest ustalana na daną kadencję"*. Jednocześnie w §§ 21 ust. 3 załączników postanowiono, iż *"Zarządzenie Burmistrza o zwołaniu Zebrania Wiejskiego, o którym mowa w ust. 2 podaje się do publicznej wiadomości mieszkańców Sołectwa, co najmniej na 7 dni przed wyznaczonym terminem Zebrania"* a *"Wybory Sołtysa i Rady Sołeckiej przeprowadza Komisja Skrutacyjna w składzie 3 członków, wybranych spośród uprawnionych do głosowania uczestników Zebrania"* (§§ 22 ust. 1 załączników). Rada Miejska w Miejskiej Górcie przyjęła nadto, iż *"Protokoły z przeprowadzonych wyborów stanowią załączniki do protokołu z Zebrania Wiejskiego"* (§§ 22 ust. 5 załączników) a *"Wybory Sołtysa i członków Rady Sołeckiej odbywają się spośród nieograniczonej liczby kandydatów mających prawo wybieralności, zgłoszonych ustnie na Zebraniu Wiejskim"* (§§ 23 ust. 1 załączników). 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 więc, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Nadto wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Tym samym jako istotnie naruszające powyższe normy należy przyjąć wszystkie te regulacje, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio omawianej procedury wyboru niezgodnej z u.s.g. Wołą ustawodawcy kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej nie posiada zebranie wiejskie. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie

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

domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 roku, II SA/Ol 1429/16, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 roku, II SA/Go 140/19, CBOSA). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w 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.

Wskazać należy, iż powyższe stanowisko nie dotyczy procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej postanowieniom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2021 roku, IV SA/Po 1416/20, CBOSA). Zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej ustawodawca nie odniósł bowiem do odwołania tych organów, a zasady i tryb ich odwołania ma określać rada gminy w statucie sołectwa. Przepis art. 36 u.s.g. nie reguluje więc trybu odwoływania sołtysa i rady sołeckiej, a w szczególności nie nakazuje, aby odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej mogło być dokonywane jedynie w drodze głosowania tajnego, bezpośredniego, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 roku, II OSK 1495/17, CBOSA).

Informacyjnie podnieść należy, że rada gminy może swobodnie regulować w statucie osiedla kwestie dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego do rady osiedla, jak i sposobu wyboru członków rady osiedla. Ustawodawca wymaga jedynie w art. 37 ust. 4 u.s.g., aby w sytuacji, gdy organem uchwałodawczym osiedla będzie ogólne zebranie mieszkańców (co nie ma miejsca w niniejszej sprawie), stosować odpowiednio art. 36 ust. 2 u.s.g.

Ustawodawca przewidział dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada natomiast statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomagania działalności sołtysa. W konsekwencji przyjęcie w §§ 8 ust. 3 załączników nr 1-17 do przedmiotowej uchwały, iż Rada Sołecka jest pomocniczym organem opiniodawczo – doradczym w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 36 ust. 1 u.s.g. Nadto, zdaniem organu nadzoru, wyposażenie przez Radę Miejską w Miejskiej Górcie Sołtysa w kompetencję do przewodniczenia obradom Zebrania Wiejskiego oraz do wyznaczania swojego zastępcy w tym zakresie (§§ 12 ust. 1 i 2 załączników nr 1-17), a Rady Sołeckiej w kompetencję do ustalania porządku obrad Zebrania Wiejskiego (§§ 19 pkt 2 załączników nr 1-17) - czyli organu, z którym Sołtys lub Rada Sołecka nie jest w żaden sposób związana - nie znajduje uzasadnienia prawnego i w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ust. 1 u.s.g. W wyroku z dnia 14 lutego 2020 roku (IV SA/PO 917/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, iż *"mając na względzie zwłaszcza wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa organom zebrania wiejskiego, ale tylko w sytuacji, gdy taką wolę wyrazi (každorazowo) samo zebranie (mając w szczególności na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu). Innymi słowy, sołtys może być "wybrany [na przewodniczącego] przez zebranie wiejskie*

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

uczestnikiem", (...) , natomiast nie powinno być w tym zakresie żadnego automatyzmu", jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

Analogicznie przyjęć należy niedopuszczalność łączenia członkostwa w zarządzie osiedla z członkostwem w radzie osiedla, jak ma to miejsce w § 26 ust. 1 załącznika nr 18 do przedmiotowej uchwały. W przepisie tym Rada Miejska w Miejskiej Górcie postanowiła, iż "w skład Zarządu wchodzi 5 osób, w tym Przewodniczący i jego zastępca, wybranych przez Radę Osiedla spośród członków Rady Osiedla na pierwszej sesji". Tymczasem w myśl art. 37 ust. 1 i 2 u.s.g. rada jest organem uchwałodawczym osiedla a zarząd, na czele którego stoi przewodniczący, jest organem wykonawczym osiedla. Przepis ten zatem nie przewiduje, że członkowie zarządu osiedla będą jednocześnie członkami rady tego osiedla. Tym samym przyznanie radzie osiedla kompetencji w zakresie wybierania członków zarządu z grona tej rady rażąco narusza normę art. 37 ust. 1 i 2 u.s.g.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych zadania jednostek pomocniczych gminy, sposób ich realizacji, w tym również zadania ich organów, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania danej jednostki pomocniczej i jej organów. Wynika to wprost z art. 35 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zakresem działania jednostki pomocniczej. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie powyższych kompetencji organom jednostek pomocniczych w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy jednostki pomocniczej byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w przywołanej normie prawnej (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 roku, II SA/Ke 1126/19; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2018 roku, III SA/Kr 1451/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2019 roku, III SA/Łd 27/19, CBOSA). Także, w ocenie organu nadzoru, z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. wynika, że zadania i organizacja osiedla i jego organów powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania organów osiedla (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 roku, IV SA/Po 917/19, CBOSA). Wymogów tych z pewnością nie spełniają regulacje przedmiotowej uchwały wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu. Przyznana organom gminy samodzielność prawotwórcza nie oznacza bowiem dowolności w stanowieniu przepisów prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wydając akt prawa miejscowego organ gminy zobowiązany jest ściśle przestrzegać upoważnienia ustawowego. Wskazane naruszenia przepisów prawa powodują, że zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, albowiem wyeliminowanie tylko zapisów wymienionych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym spowodowałoby, że uchwała nie spełniałaby wymogów określonych w u.s.g. i tym samym stałaby się niemożliwa do wykonania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

## Pouczenie

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

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

(-) Michał Zieliński  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Miejska w Miejskiej Górcie  
Burmistrz Miejskiej Górki