

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.146.2020.AOlc**

z dnia 2 listopada 2020 r.

Rada Gminy Bledzew

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/169/20 Rady Gminy Bledzew z dnia 29 września 2020r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zemska, w części, tj. § 1 ust. 2, § 13 ust. 1 pkt 5, § 16 ust. 3 zdanie 2, § 18 pkt 1, § 26, § 28 ust. 1 i 2, § 30 ust. 1 w zakresie słów "spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Kandydaci na sołtysa mogą zgłaszać się sami lub być zgłaszani przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.", § 31 ust. 1 w zakresie słów: "spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Kandydaci na członka rady sołeckiej mogą zgłaszać się sami lub być zgłaszani przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania", § 31 ust. 8, § 34 ust. 9 i ust. 11, § 40 ust. 1.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 września 2020r. Rada Gminy Bledzew podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zemska. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz.713).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części § 1 ust. 2, § 13 ust. 1 pkt 5, § 16 ust. 3 zdanie 2, § 18 pkt 1, § 26, § 28 ust. 1 i 2, §30 ust. 1 w zakresie słów "spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Kandydaci na sołtysa mogą zgłaszać się sami lub być zgłaszani przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.", § 31 ust. 1 w zakresie słów: "spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Kandydaci na członka rady sołeckiej mogą zgłaszać się sami lub być zgłaszani przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania", § 31 ust. 8, § 34 ust. 9 i ust. 11, § 40 ust. 1 istotnie narusza prawo.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy uchwaliła, że „Sołectwo Zemska jest jednostką pomocniczą Gminy Bledzew, której mieszkańcy wspólnie z innymi sołectwami tworzą wspólnotę samorządową Gminy Bledzew” Zapis ten oznacza, że wspólnotę samorządową Gminy Bledzew tworzą mieszkańcy

sołectwa Zemsko wspólnie z innymi sołectwami, a nie mieszkańcy gminy. Tymczasem art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Uchwalony przez Radę Gminy przepis stanowi zatem modyfikację przepisu ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 13 ust. 1 pkt 5 statutu Rada Gminy wskazała, że do obowiązków sołtysa należy reprezentowanie sołectwa na zewnątrz. Kompetencja ta została określona w sposób zbyt ogólny. Sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek. Sołectwa są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, dlatego z powyższych względów brak jest możliwości prawnych powierzenia przez radę reprezentacji na zewnątrz Sołectwa - sołtysowi. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych „jednostki pomocnicze nie mogą występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny, ich organy nie są umocowane i nie mogą być upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań” (wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/WR 300/92). Przyjęte stanowisko organu nadzoru potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 marca 2010 r. (sygn. akt III SA/WR 857/09). Uznać zatem należy, że Rada przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy i jednocześnie wkroczyła w kompetencję Wójta Gminy Bledzew nadając sołtysowi funkcję reprezentatywną w stosunkach zewnętrznych, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 16 ust. 3 statutu Rada Gminy postanowiła, że „Posiedzenia rady sołeckiej odbywają się w miarę potrzeby. Posiedzeniom przewodniczy sołtys”. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 2 września 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 181/20 „Ustawa nie przewiduje in genere pełnienia przez sołtysa funkcji przewodniczącego rady sołeckiej. Jeśli idzie o możliwość przewodniczenia przez sołtysa pracom rady sołeckiej, to w tym przypadku nie powinno się wprowadzać żadnego automatyzmu. Statut sołectwa może wskazywać na prawo sołtysa do udziału w posiedzeniach rady sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku, szczególnie że rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy”. W związku z powyższym § 16 ust. 3 zdanie 2 istotnie narusza prawo.

Jako istotnie naruszający prawo należy uznać również § 18 pkt 1 Statutu sołectwa, zgodnie z którym „Do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy „wybór sołtysa i rady sołeckiej oraz ich odwołanie”. Ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze, co oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie mu kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 2 września 2020r. sygn. akt III SA/Kr 181/20 „Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze”. Podobnie WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 9 września 2020r. w sprawie II SA/Go 344/20: „Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru

elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze”.

Należy zaznaczyć, że organ nadzoru nie kwestionuje uprawnienia Rady Gminy do nadania zebraniu wiejskiemu prawa odwołania sołtysa, gdyż zgodnie z wyrokiem WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 września 2020r. sygn. akt II SA/Go 357/20 „Skoro dany przepis (art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) reguluje tryb wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to tak samo zostałyby ustawowo uregulowane ich odwoływanie. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Stąd brak w tym zakresie regulacji nie stanowi wady ustawy ani też nie jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych co również odnosi się do członków rady sołeckiej. Jednak z uwagi na konstrukcję § 18 pkt. 1 statutu należy stwierdzić nieważność tego punktu w całości. Nie wpłynie to na uprawnienia zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i rady sołeckiej, gdyż takie uprawnienie pozostaje uregulowane w § 34 statutu.

Z powyższych przyczyn za istotnie naruszające prawo należy uznać również regulację zawartą w § 34 ust. 9 statutu, zgodnie z którym „Wybory dla uzupełnienia składu rady sołeckiej lub wybrania nowego składu całej rady sołeckiej przeprowadza samodzielnie zebranie wiejskie zwołane przez sołtysa zgodnie z § 27-33 niniejszego statutu”. Oczywistym jest, że wybory uzupełniające na sołtysa lub członka rady sołeckiej dokonuje się w tym samym trybie co wybór pierwotny, zatem jedynie mieszkańcy sołectwa a nie „zebranie wiejskie” mają uprawnienia wyborcze.

W § 26 statutu Rada Gminy uchwaliła, że „Sołtysem lub członkiem Rady Sołeckiej może być wybrana osoba posiadająca czynne prawo wyborcze i stale zamieszkująca na terenie sołectwa”. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Nieuzasadnione jest zatem wprowadzanie ograniczeń prawa biernego w wyborach na sołtysa czy członka rady sołeckiej. WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku w sprawie SA/Go 294/20 z dnia 9 września 2020 r. orzekł, że „Jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze, sołtys i członkowie rady sołeckiej są wybierani spośród nieograniczonej liczby kandydatów, co należy rozumieć w ten sposób, że takim kandydatem może być każdy. Zawarta w art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym delegacja nie obejmuje kompetencji do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do kandydowania na sołtysa czy też do rady sołeckiej. Z przyczyn praktycznych powinny być to osoby, którym znana jest problematyka danego sołectwa, a takimi osobami są przede wszystkim jego mieszkańcy, jednakże to do mieszkańców danego sołectwa powinien należeć wybór osób zasiadających w radzie sołeckiej czy też osoby sołtysa i brak jest podstaw do ograniczania im takiego wyboru poprzez wskazanie, że kandydatem może być tylko osoba stale mieszkająca na terenie sołectwa”. § 26 statutu istotnie zatem narusza prawo.

§ 28 ust. 1 i 2 statutu stanowi: „1. Dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej, na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność, co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania. 2. O ile w wyznaczonym terminie na zebraniu wyborczym nie ma wymaganej liczby uprawnionych mieszkańców sołectwa, wybory sołtysa i członków rady sołeckiej przeprowadza się w

tym samym dniu po upływie 15 minut od pierwszego terminu zebrania bez względu na liczbę obecnych na zebraniu. Informacja o drugim terminie zebrania powinna być podana w zawiadomieniu o zwołaniu zebrania wiejskiego”.

Organ nadzoru podziela stanowisko WSA w Gorzowie Wlkp. wyrażone w sprawie II SA/Go 891/19 w wyroku z dnia 19-02-2020 zgodnie z którym „Przepis art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać zatem należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one ustawowe i bezwzględnie obowiązujące zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej. W tych okolicznościach wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej. W konsekwencji za istotnie naruszające prawo należy uznać zapisy uchwały dotyczące dalszego przebiegu procesu wyboru rady sołeckiej i sołtysa w sytuacji braku kworum. Nie można przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane - na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym - do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej”. Ww. § 28 ust. 1 i 2 statutu istotnie naruszają art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadzając wymóg kworum dla ważności wyborów sołtysa i rady sołeckiej, w związku z powyższym należy stwierdzić ich nieważność.

W § 30 ust. 1 statutu rada uchwaliła, że „Komisja skrutacyjna w pierwszej kolejności przeprowadza wybory sołtysa i przyjmuje w tym celu zgłoszenia kandydatów spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Kandydaci na sołtysa mogą zgłaszać się sami lub być zgłaszani przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Kandydat musi wyrazić zgodę na kandydowanie”. Ponadto w § 31 ust. 1 statutu rada uchwaliła, że Komisja skrutacyjna w drugiej kolejności przeprowadza wybory rady sołeckiej i przyjmuje w tym celu zgłoszenia kandydatów spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Kandydaci na członka rady sołeckiej mogą zgłaszać się sami lub być zgłaszani przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Kandydat musi wyrazić zgodę na kandydowanie na członka rady sołeckiej”. Zdaniem organu nadzoru przepisy te istotnie naruszają prawo w zakresie słów: „spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Kandydaci na sołtysa mogą zgłaszać się sami lub być zgłaszani przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania” oraz „spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Kandydaci na członka rady sołeckiej mogą zgłaszać się sami lub być zgłaszani przez mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”. Jak wykazano wyżej art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zawiera wyczerpującą regulację dotyczącą biernego prawa wyborczego w wyborach sołtysa i członków rady sołeckiej. Nie ma zatem potrzeby powtarzania tych regulacji ani tym bardziej ich modyfikowania w statucie sołectwa. Nieuzasadnione jest również wprowadzanie ograniczeń podmiotów, którzy mogą zgłaszać kandydatów (tylko mieszkańcy sołectwa i lub sam kandydat). Skoro nie ma ustawowych ograniczeń prawa biernego w wyborach na sołtysa czy członka rady sołeckiej, to również nie powinno się wprowadzać takich ograniczeń formalnych do zgłoszeń kandydatów.

Rada Gminy w § 31 ust. 8 statutu postanowiła, że „W przypadku zgłoszenia takiej ilości kandydatów do rady sołeckiej jaka jest wymagana, wyborów się nie przeprowadza”. Taki zapis jest sprzeczny z 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”. Ponadto zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy rada gminy określa w statucie zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Nie posiada kompetencji do decydowania kiedy wyborów nie przeprowadza się. Wybór członków rady sołeckiej należy do uprawnionych mieszkańców, a sam fakt zgłoszenia kandydata w wyborach nie może przesądzać o jego automatycznym wyborze w przypadku zgłoszenia takiej ilości kandydatów do rady sołeckiej jaka jest wymagana. Przepis ten istotnie narusza art. 36 ust. 2 ustawy.

W § 34 ust. 11 Rada Gminy postanowiła, że „W przypadku, kiedy do końca kadencji pozostało mniej niż 6 miesiące, wójt gminy może na okres do zakończenia kadencji powierzyć funkcję sołtysa innemu mieszkańcowi sołectwa”. Zapis ten istotnie narusza prawo, gdyż ustawodawca przesądził o konieczności wyboru organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys, a rada, uchwalając zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, nie może od tej reguły wprowadzać wyjątków w postaci wprowadzenia podmiotu pełniącego obowiązki sołtysa. Tym samym zamieszczenie przez Radę regulacji dopuszczającej powierzenie jego obowiązków innej osobie stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji i istotne naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Gminy Bledzew w § 40 ust. 1 statutu postanowiła, że „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym statucie zastosowanie mają przepisy statutu gminy Bledzew oraz obowiązujących ustaw”.

Powyższym zapisem Rada Gminy naruszyła art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie konstytucyjnego systemu hierarchii źródeł prawa, wskazując na prymat zapisów aktu prawa miejscowego, jakim jest statut sołectwa, nad statutem gminy oraz obowiązujących ustaw. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 stanowi natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zatem akty prawa miejscowego są aktami niższego rzędu w stosunku do ustaw oraz rozporządzeń. Regulacją powyższą rada naruszyła zasadę hierarchiczności aktów prawnych (Por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. II SA/Go 551/18 z 2018-09-12).

### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli