



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 02 stycznia 2024 r.

WNP-O.4131.40.2023

**Rada Gminy Prażmów**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40); dalej: *u.s.g.*

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr LX.732.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 23 listopada 2023 r. w *sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Prażmów w części*, to jest:

- § 7 pkt 1 i 2,
- § 8 pkt 1 i 2,
- § 12 ust. 9 w zakresie słów „za wyjątkiem spraw dotyczących wyboru lub odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej”,
- § 18 ust. 1 i 2,
- § 19 pkt 2,
- § 22 ust. 1 w zakresie słowa „wiejskie” i ust. 3 w zakresie słowa „Wiejskim”,
- § 23 ust. 5 w zakresie słowa „Wiejskiego” i ust. 7 w zakresie słowa „równym”,
- § 24 ust. 1 w zakresie słowa „Wiejskim”,
- § 30,
- § 31,
- § 33 ust. 1 w zakresie słowa „Wiejskiego”

statutów sołectw, stanowiących załączniki nr 1-25 do ww. uchwały.

W dniu 23 listopada 2023 r. Rady Gminy Prażmów podjęła uchwałę nr LX.732.2023 w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Prażmów.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 4 grudnia 2023 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała 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 2023 r., poz. 40 z późn. zm.). Integralną część uchwały stanowią załączniki nr 1-25, stanowiące statuty następujących sołectw: Biały Ług (zał. nr 1), Bronisławów (zał. nr 2), Chosna (zał. nr 3), Dobrzenica – Błonie (zał. nr 4), Gabryelin (zał. nr 5), Jaroszowa Wola (zał. nr 6), Jeziórko (zał. nr 7), Kędzierówka (zał. nr 8), Kolonia Gościeńcyce (zał. nr 9), Koryta (zał. nr 10), Krępa (zał. nr 11), Krupia Wólka (zał. nr 12), Ludwików (zał. nr 13), Ławki (zał. nr 14), Nowe Wągradno (zał. nr 15), Piskórka (zał. nr 16), Prażmów (zał. nr 17), Ustanów (zał. nr 18), Uwieliny (zał. nr 19), Wągradno – Kamionka (zał. nr 20), Wilcza Wólka (zał. nr 21), Wola Prażmowska (zał. nr 22), Wola Wągradzka (zał. nr 23), Zadębie (zał. nr 24), Zawodne (zał. nr 25).

Pismem z dnia 20 grudnia 2023 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Prażmów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LX.732.2023.

Uchwała nr LX.732.2023 jest aktem prawa miejscowego i przewiduje jego publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego (§ 3 uchwały). Publikacja nastąpiła w dniu 30 listopada 2023 r. pod pozycją nr 12964.

W toku badania legalności uchwały stwierdzono, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 36 ust. 1 i 2 *u.s.g.* oraz art. 13i ust. 3 i art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.)

Poszczególne zarzuty w stosunku do uchwały nr LX.732.2023 przedstawiają się w sposób następujący:

I. W § 7 pkt 1 i 2, § 12 ust. 9, § 22 ust. 1 i ust. 3, § 23 ust. 5, § 24 ust. 1, § 33 ust. 1 statutów sołectw (stanowiących załączniki nr 1-25 do ww. uchwały Rady Gminy Prażmów). Rada Miejska w Prażmowie unormowała uprawnienia zebrania wiejskiego do wyboru sołtysa

i rady sołeckiej. W ocenie Wojewody Mazowieckiego taka regulacja istotnie narusza art. 36 ust. 1 i ust. 2 *u.s.g.*

Zgodnie z art. 36 *u.s.g.*: *Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka (ust. 1). Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (ust. 2).*

W art. 36 ust. 2 *u.s.g.* ustawodawca określił, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej są wybierani przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Tym samym unormowania statutów sołectw, które przewidują wybór sołtysa i członków rady sołeckiej przez organ uchwałodawczy, jakim jest zebranie wiejskie, pozostają w sprzeczności z art. 36 ust. 1 i ust. 2 *u.s.g.* Jeżeli bowiem ustawodawca chciałby wyposażyć zgromadzenie wiejskie w uprawnienia elekcyjne sołtysa i rady sołeckiej, przewidziałby to wyraźnie w art. 36 ust. 2 *u.s.g.* Tymczasem w sposób jednoznaczny określił, że te uprawnienia posiadają stali mieszkańcy sołectwa. Powyższy argument znajduje oparcie w stanowisku doktryny prawa oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa, zebranie wiejskie nie ma uprawnień do dokonywania wyboru sołtysa i rady sołeckiej, ponieważ prawo to przysługuje wyłącznie stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania (*vide*: komentarz do art. 36 *u.s.g.* w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, WKP 2022). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 29 sierpnia 2019 r. stwierdził, że: *zebranie wiejskie jest odrębnym bytem od ogółu uprawnionych do głosowania danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się, inne są natomiast kompetencje poszczególnych gremiów* (sygn. akt II SA/Go 383/19, źródło: Lex 2714843). Z kolei ten sam Sąd w wyroku z dnia 4 kwietnia 2019 r. zwrócił ponadto uwagę na fakt, że zebranie wiejskie posiada jedynie charakter uchwałodawczy, co oznacza, że jest niedopuszczalne przypisywanie temu organowi kompetencji elekcyjnych. Przyznanie zebraniu wiejskiemu prawa wyboru sołtysa i rady sołeckiej pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 1 i ust. 2 *u.s.g.* (sygn. akt II SA/Go 117/19, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyrokach z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1453/16 (źródło: Lex nr 2324352) oraz z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1429/16

(źródło: Lex nr 2237624).

Powyższe stanowisko potwierdził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 21 sierpnia 2020 r. orzekając, że: *Z powołanego przepisu ustawy [art. 36 ust. 2 u.s.g.] wynika więc wprost, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Tym samym jako wymagające wyeliminowania z obrotu prawnego należy przyjąć wszystkie te regulacje, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio procedury wyboru niezgodnej z ustawą. W doktrynie wskazuje się, że norma wynikająca z art. 36 ust. 2 u.s.g. ma charakter bezwzględnie wiążący, tak więc nie może ona zostać zmodyfikowana przez radę gminy w statucie jednostki pomocniczej [S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018]. Zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Postanowienia art. 36 ust. 1 u.s.g. wskazują na to, że zebraniu wiejskiemu nadano jedynie kompetencje uchwałodawcze nie zaś elekcyjne. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 u.s.g., nie może być utożsamiane i interpretowane przez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 tej ustawy [...] (sygn. akt. IV SA/Po 338/20, źródło: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl))*

Zauważyć należy zamierzoną przez ustawodawcę różnicę pozycji ustrojowej zebrania wiejskiego, posiadającego jedynie charakter uchwałodawczy, w stosunku do rady gminy, będącej organem o charakterze stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 u.s.g.). Ponadto zwrócić uwagę należy na obowiązujący w prawie administracyjnym zakaz domniemania kompetencji, który obliguje organy władzy publicznej do działania opartego na wyraźnie określonej normie prawnej, co ma zakotwiczenie w treści art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) określającym zasadę praworządności. Nie jest tym samym możliwe domniemanie z art. 36 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. kompetencji elekcyjnych zebrania wiejskiego.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej argumenty należy uznać za sprzeczne z prawem wymienione powyżej unormowania statutów sołectw, uprawniające zebrania wiejskie do wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Takie unormowania należy uznać za istotnie naruszające

art. 36 ust. 1 i ust. 2 *u.s.g.*

**II.** W § 18 statutów sołectw Rada Gminy w Prażmowie określiła, że: *Pełnienie funkcji Sołtysa ma charakter społeczny (ust. 1) i Rada Gminy może ustanowić zasady, na jakich Sołtysowi będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej (ust. 2).*

Zwrócić należy uwagę na niekonsekwencję Rady Gminy, która w tym samym § 18 ust. 1 statutów sołectw określiła działalność sołtysa jako mającą charakter społeczny, a następnie w ust. 2 określiła możliwość ustanowienia diet dla sołtysa, co stanowi wewnętrzną sprzeczność tych unormowań. Ponadto należy zauważyć, iż Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę *w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla sołtysów* nr LVII.698.2023 opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 28 września 2023 r. pod pozycją nr 10749.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, powyższa regulacja wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa, ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna. W wyroku z dnia 24 września 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził: *wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (sygn. akt III SA/Wr 358/08, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Powyższe nieprawidłowości stoją ponadto w sprzeczności z wymogiem zrozumiałego redagowania norm prawnych, zawartym w § 6 w zw. z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, będących załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

**III.** W § 19 pkt 2 Rada Gminy określiła: *Do zadań Sołtysa należy w szczególności zwoływanie posiedzeń Rady Sołeckiej oraz kierowanie jej pracami.*

W ocenie Wojewody Mazowieckiego powyższe unormowanie, w zakresie w jakim przewiduje kierowanie przez sołtysa pracami rady sołeckiej, stoi w sprzeczności z art. 36 ust. 1 *u.s.g.* Zauważyć bowiem należy, że art. 36 ust. 1 określa, że organem wykonawczym w sołectwie jest sołtys a działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Już literalne brzmienie tego przepisu wskazuje na odrębny byt podmiotu, jakim jest rada sołecka, w stosunku do organu wykonawczego (sołtysa). Tym samym, nie jest możliwe łączenie funkcji sołtysa z kierowaniem czy przewodniczeniem radzie sołeckiej.

Powyższe stanowisko potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r.: *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. Tym samym bezpodstawne są argumenty strony skarżącej, że rada na podstawie art. 36 ust. 1 u.s.g. ma swobodę w kształtowaniu struktury organów sołectwa. Niedopuszczalna jest wykładnia przyjmująca, że nie narusza prawa regulacja, że przewodniczącym Rady Sołeckiej jest sołtys, gdyż żaden przepis prawa nie zakazuje łączenia tego typu funkcji. Trzeba mieć na względzie, że z konstytucyjnej zasady legalności, jak również zasady państwa prawa wynika, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził* (sygn. akt II OSK 1188/17, źródło: Lex 2656911).

**IV.** W § 23 ust.7 statutów sołectw Rada Gminy Prażmów określiła, że: *Sołtys i Rada Sołecka są wybierani w głosowaniu równym, tajnym i bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez osoby uprawnione.*

Powyższa regulacja stoi w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g. gdyż modyfikuje jej treść wprowadzając przesłankę (głosowanie „równe”), której nie przewidział ustawodawca. Wykroczenie w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego poza ramy upoważnienia ustawowego poprzez powtarzanie i modyfikowanie norm prawnych rangi ustawowej, stanowi istotne naruszenie prawa (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 585/06 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Sz 994/08, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Unormowana w art. 7 *Konstytucji* zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

**V.** W § 8 statutów sołectw Rada Gminy Prażmów określiła, że zebranie wiejskie ma prawo wyrażania opinii do projektów uchwał Rady Gminy z zakresu zagospodarowania przestrzennego terenu Sołectwa (pkt 1), lokalizacji inwestycji uciążliwych dla otoczenia i środowiska naturalnego (pkt 2).

Tymczasem z unormowań dotyczących procedury uchwalenia studium oraz planu miejscowego określonych w art. 13i ust. 3 i art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wynika, że to wójt ogłasza wyłożenie sporządzonego przez siebie projektu planu do publicznego wglądu z możliwością wnoszenia uwag.

Oznacza to tym samym, że Rada gminy dokonała modyfikacji ww. przepisów rangi ustawowej, określając procedurę nieznaną tym przepisom. Powyższa nieprawidłowość, dotycząca § 8 pkt 1 i 2 statutów sołectw, posiada, w ocenie Wojewody Mazowieckiego, charakter istotnego naruszenia prawa.

**VI.** W § 30 i 31 statutów sołectw Rada Gminy unormowała tryb odwołania sołtysów i członków rad sołeckich. Zgodnie z tymi przepisami, sołtys oraz członkowie rady sołeckiej mogą zostać odwołani przed upływem kadencji jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia statutu lub nie wykonują uchwał zebrania wiejskiego. Odwołanie sołtysa następuje z inicjatywy 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa lub Wójta a członków rady sołeckiej – na wniosek sołtysa. Pisemny wniosek w sprawie odwołania ww. osób składa się do Wójta. Zarówno wniosek mieszkańców jak i wniosek Wójta w tej sprawie powinien zawierać uzasadnienie.

Zgodnie z § 31 ust. 1 statutów sołectw Rada Gminy podejmuje uchwałę o odwołaniu sołtysa na wniosek Wójta. Wniosek Wójta powinien zawierać uzasadnienie (ust. 2) a uchwała o odwołaniu sołtysa może być podjęta po umożliwieniu sołtysowi udzielenia odpowiedzi na zarzuty (ust. 3).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru, unormowanie § 31 ust. 1 statutów sołectw, wskazujące Radę Gminy jako organ właściwy do odwołania sołtysa, istotnie narusza prawo i jest sprzeczne z art. 36 ust. 2 *u.s.g.* Art. 36 ust. 2 wskazuje że sołtys i członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczny kandydatów przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawodawca wskazuje tym samym w sposób jednoznaczny, że to stali mieszkańcy sołectwa wybierają sołtysa i członków rady sołeckiej. W ocenie organu nadzoru ww. wybór organów sołectwa obejmuje również prawo do odwołania tych organów. Oznacza to tym samym, że to stali mieszkańcy sołectwa są podmiotem uprawnionym

do odwołania sołtysa. Przyznanie tych kompetencji Radzie Gminy narusza w sposób istotny art. 36 ust. 2 *u.s.g.*

Z uwagi na fakt, że § 31 ust. 1 statutów sołectw jest ściśle powiązany z unormowaniami § 30 i 31 ust. 2 i 3, bez którego niniejsze unormowania nie mogą samodzielnie funkcjonować, uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności § 30 oraz § 31 ust. 1-3 statutów sołectw.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że ww. unormowania skonstruowano w sposób niejasny i nieprecyzyjny, ponieważ nie jest jasne jaki organ został upoważniony do odwołania członków Rad Sołeckich. Unormowano bowiem jedynie przesłanki ich odwołania oraz fakt odwołania na wniosek Sołtysa. W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, powyższa regulacja wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa, ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna. W wyroku z dnia 24 września 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził: *wprowadzenie w uchwałę będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (sygn. akt III SA/Wr 358/08, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). Powyższe nieprawidłowości stoją ponadto w sprzeczności z wymogiem zrozumiałego redagowania norm prawnych, zawartym w § 6 w zw. z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, będących załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Na marginesie, zwrócić należy uwagę na zawartą w ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego (w tym w *u.s.g.*) zakaz przekazywania zadań i kompetencji samorządu „w górę”, który to zakaz realizuje zasadę pomocniczości (subsydiarności), wskazującą w szczególności na zakaz wyręczania organów niższego stopnia przez organy wyższego rzędu.

W § 31 ust. 4 statutów sołectw unormowano, że Rada Gminy odwołuje sołtysa, jeżeli dopuścił się umyślnego przestępstwa orzeczonego prawomocnym wyrokiem sądowym. W ocenie organu nadzoru nałożenie na Radę Gminy obowiązku odwołania Sołtysa w przypadku wystąpienia ww. okoliczności, również stanowi istotne naruszenie tego przepisu, z uwagi na opisane powyżej argumenty dotyczące sprzeczności z art. 36 ust. 2 *u.s.g.*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Prażmów nr LX.732.2023, istotnie narusza prawo, we wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zakresie, i jako sprzeczna z prawem, jest w tym zakresie nieważna.



Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/