



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 23 października 2024 r.

P-1.4131.274.2024.AS

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

### stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 127/2024 Wójta Gminy Kobylanka z dnia 18 września 2024 r. w sprawie przeprowadzenia wyborów sołtysów i rad sołeckich w sołectwach Gminy Kobylanka.

### Uzasadnienie

W dniu 18 września 2024 r. Wójt Gminy Kobylanka wydał zarządzenie Nr 127/2024 w sprawie przeprowadzenia wyborów sołtysów i rad sołeckich w sołectwach Gminy Kobylanka. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęło ono w dniu 24 września 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Kobylanka, znak: SE.0021.14.2024.JB.

W §1 zarządzenia Nr 127/2024 Wójt wyznaczył termin przeprowadzenia wyborów sołtysów i członków rad sołeckich w sołectwach w Gminie Kobylanka na dzień 26 października 2024 r. i na dzień 27 października 2024 r. w godzinach od 9.00 do 20.00. W §2 tego aktu i w załącznikach do niego organ wykonawczy Gminy ustalił: wykaz obwodów głosowania i lokali wyborczych w wyborach sołtysów i rad sołeckich (pkt 1 i załącznik Nr 1), kalendarz wyborczy (pkt 2 i załącznik Nr 2), wzory zgłoszeń kandydata na sołtysa i kandydata na członka rady sołeckiej (pkt 3 oraz załączniki Nr 3a i Nr 3b), wzór oświadczenia kandydata na sołtysa i kandydata na członka rady sołeckiej o wyrażeniu zgody na kandydowanie (pkt 4 i załącznik Nr 4), wzór wykazu osób popierających kandydata na sołtysa i kandydata na członka rady sołeckiej (pkt 5 i załącznik Nr 5), wzory kart do głosowania na sołtysa (pkt 6 oraz załączniki Nr 6a i Nr 6b), wzór karty do głosowania na członka rady sołeckiej (pkt 7 i załącznik Nr 7), wzory protokołów z przebiegu głosowania na sołtysa i głosowania na członków rady sołeckiej (pkt 8 oraz załączniki Nr 8a, Nr 8b i Nr 8c) oraz wzór zgłoszenia kandydata do komisji wyborczej (pkt 9 i załącznik Nr 9). Z kolei, w §3 przedmiotowego zarządzenia Wójt upoważnił Sekretarza Gminy Kobylanka do wykonania zadań w zakresie rejestru zgłoszeń kandydatów na sołtysa i kandydatów na członków rad sołeckich, powołania komisji wyborczych oraz do pozostałych spraw związanych z organizacją wyborów, zaś w §4 powierzył Sekretarzowi wykonanie zarządzenia. W myśl §5 zarządzenia wchodzi ono w życie z dniem wydania i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty poprzez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie [www.kobylanka.pl](http://www.kobylanka.pl) oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Kobylanka, a także na tablicach sołeckich.

W podstawie prawnej ww. aktu Wójt Gminy Kobylanka wskazał: art. 26 ust. 1, art. 30 ust. 1 i art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz postanowienia §12 - §23 załączników Nr 1 – 11 do uchwały Nr V/36/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka<sup>1</sup>, stanowiących statuty każdego z sołectw Gminy Kobylanka (na marginesie wskazać należy, że uchwała ta została oznaczona nieprawidłowo, bowiem jest to uchwała Nr V/46/24, nie zaś Nr V/36/24).

Powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym stanowią odpowiednio, że: *Organem wykonawczym gminy jest wójt* (art. 26 ust. 1), *Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa* (art. 30 ust. 1) i *Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania* (art. 36 ust. 2). Z kolei, wymienione postanowienia statutów sołectw w Gminie Kobylanka regulują kwestię wyboru sołtysa i rady sołeckiej, określając m. in. rolę i zadania Wójta w procedurze przeprowadzenia wyborów organów sołectwa, w szczególności w §13 każdego statutu sołectwa, zgodnie z którym:

1. *Wybory Sołtysa i członków Rady Sołeckiej zarządza Wójt Gminy Kobylanka. W zarządzeniu Wójt określa miejsce i dzień wyborów, kalendarz wyborczy oraz wzory druków niezbędnych do przeprowadzenia wyborów.*
2. *Zarządzenie w sprawie wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej jest ogłaszane nie wcześniej niż po wyborze Wójta i Rady Gminy i nie później niż 45 dni przed terminem wyborów.*
3. *Wybory wyznacza się na dzień wolny od pracy lub sobotę w godzinach od 9.00 do 20.00.*
4. *Głosowanie odbywa się w lokalu wyborczym. W jednym lokalu w tym samym czasie mogą być przeprowadzane wybory dla więcej niż jednego sołectwa.*
5. *Obsługę techniczno-organizacyjną wyborów zapewnia urząd gminy.*

Niewątpliwie, z treści przywołanych unormowań wynika uprawnienie Wójta Gminy Kobylanka do zarządzenia wyborów sołtysów i rad sołeckich w sołectwach w Gminie Kobylanka, jednak wydając w dniu 18 września 2024 r. zarządzenie Nr 127/2024 w sprawie przeprowadzenia wyborów sołtysów i rad sołeckich w sołectwach Gminy Kobylanka organ wykonawczy Gminy Kobylanka uchybił normie z §13 pkt 2 załącznika Nr 1, załącznika Nr 2, załącznika Nr 3, załącznika Nr 4, załącznika Nr 5, załącznika Nr 6, załącznika Nr 7, załącznika Nr 8, załącznika Nr 9, załącznika Nr 10 i załącznika Nr 11 do uchwały Nr V/46/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka. Z treści tego postanowienia wynika bowiem, zdaniem organu nadzoru, jednoznacznie, że zarządzenie w sprawie wyborów sołtysa i rady sołeckiej powinno być ogłoszone nie później niż 45 dni przed terminem tych wyborów. Tymczasem, w zarządzeniu Nr 127/2024 z dnia 18 września 2024 r. termin przeprowadzenia wyborów sołtysów i rad sołeckich w sołectwach w Gminie Kobylanka został wyznaczony na dzień 26 października 2024 r. i na dzień 27 października 2024 r., a zatem głosowanie w tych wyborach ma się odbyć **38 dni i 39 dni** po wydaniu zarządzenia w sprawie ich przeprowadzenia, czyli w terminie krótszym niż został ustalony w §13 pkt 2 załączników do uchwały V/46/24.

Zaakcentować należy, że uchwała Nr V/46/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka jest aktem prawa miejscowego, zatem jej postanowienia są źródłem prawa powszechnie obowiązującego

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4055.

na obszarze gminy Kobylanka. Wszystkie akty wydane na podstawie przepisów tej uchwały muszą zatem respektować zawarte w niej regulacje, dotyczy to także zarządzeń Wójta Gminy Kobylanka.

W przypadku §13 pkt 2 załączników do uchwały V/46/24 podkreślenia wymaga, że określony w nim termin ogłoszenia terminu przeprowadzenia wyborów sołtysa i rady sołectwej ma istotne znaczenie dla realizacji uprawnień przysługujących mieszkańcom sołectw w Gminie Kobylanka. Rada Gminy Kobylanka uznała za uzasadnione powiadomienie mieszkańców o terminie wyborów ze stosownym wyprzedzeniem, uwzględniając fakt, że ustalane są wówczas również terminy dokonania określonych czynności w procedurze wyborczej, m. in. zgłoszenia kandydatów na sołtysów i na członków rad sołectkich, czy zgłoszenia kandydatów do komisji wyborczych.

Nie sposób przy tym przyjąć za słuszne stanowisko Wójta Gminy Kobylanka, wyrażone w piśmie z dnia 24 września 2024 r., znak: SE.14.2024.JB, zgodnie z którym ustalone w §13 ust. 2 załączników do uchwały Nr V/46/24 terminy organizowania wyborów sołtysa i rady sołectwej należy odnosić do terminu wyborów samorządowych, określonego w §12 ust. 4 tych załączników. Przywołany §12 ust. 4 stanowi, że *Wybory Sołtysa i Rady Sołectwej są przeprowadzane w terminie do 7 miesięcy od dnia ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów do Rady Gminy*, określa zatem okres, w jakim powinny się odbyć wybory organów jednostek pomocniczych gminy po rozpoczęciu nowej kadencji organów gminy. Natomiast, §13 ust. 2 statutów dotyczy terminów ogłoszenia wyborów sołtysów i rad sołectkich, które – co prawda – powinny odbyć się przed upływem 7 miesięcy od ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów organów samorządów, a zatem – co logiczne – zarządzenie tych wyborów nie może być wcześniejsze niż termin wyborów organów gminy. Nieracjonalne jest natomiast odnoszenie zawartego w ww. postanowieniu granicznego terminu „nie później niż 45 dni przed terminem wyborów” do wyborów samorządowych, bowiem zastosowanie takiej interpretacji normy §13 ust. 2 oznaczałoby, że wybory w sołectwach miałyby się odbyć z jednej strony w ciągu 7 miesięcy od wyłonienia w wyborach organów gminy, z drugiej zaś – nie później niż 45 dni przed kolejnymi wyborami organów gminy (kolejnej kadencji). Wobec tego, że zgodnie z art. 16 ustawy o samorządzie gminnym *kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru*, niemożliwe jest pogodzenie tak ustalonych terminów. Bez wątpliwości sformułowanie „nie później niż 45 dni przed terminem wyborów” odnosi się do terminu wyborów sołectkich, których czas ogłoszenia określa §13 ust. 2 każdego statutu sołectwa w Gminie Kobylanka.

Co więcej, interpretacja przyjmowana obecnie przez Wójta Gminy Kobylanka nie zasługuje na uwzględnienie także z tego powodu, że w §12 ust. 4 załączników do przedmiotowej uchwały mowa jest wyraźnie o wyborach do Rady Gminy, natomiast w omawianym §13 ust. 2 uchwałodawca postanowił, że zarządzenie w sprawie wyboru Sołtysa i Rady Sołectwej jest ogłaszane nie wcześniej niż po wyborze Wójta i Rady Gminy i nie później niż 45 dni przed terminem wyborów. Już samo zestawienie powyższych regulacji wskazuje, że gdy mowa jest o wyborach samorządowych organów gminy, uchwałodawca posługuje się wyrażeniami wyraźnie i jednoznacznie określającymi, że są to wybory do Rady Gminy, czy wybory Wójta i Rady Gminy. Przy określeniu terminu ogłoszenia zarządzenia nie późniejszego niż 45 dni przed terminem wyborów, ustanowionego w §13 ust. 2 załączników do uchwały, w uchwale nie zawarto wprost wskazania, że dotyczy to wyborów Wójta i Rady Gminy. Podobnie jak nie zawarto takiego wskazania w §13 ust. 3 załączników

do uchwały, który stanowi, że wybory wyznacza się na dzień wolny od pracy lub sobotę w godzinach od 9.00 do 20.00, a nie ma najmniejszych wątpliwości, że chodzi tu o wybory Sołtysa i Rady Sołeckiej uregulowane w § 13 załączników do uchwały. Dlatego też, w ocenie organu nadzoru, termin 45 dni przed terminem wyborów należy odnieść do wyborów Sołtysa i Rady Sołeckiej, o których mowa w całym § 13 załączników do uchwały.

Za powyższą interpretacją przemawia nie tylko językowa wykładnia omawianych przepisów uchwały, ale także wykładnia systemowa omawianej regulacji.

W doktrynie i w orzecznictwie powszechnie akcentuje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. funkcjonalną, systemową i celowościową. Jakkolwiek wykładnia językowa jest pierwszorzędna, to jednak w procesie interpretacji prawa nie jest ona jedyna i rozstrzygająca. Przyjęcie zasady pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza zatem braku obowiązku przeprowadzenia wykładni kompleksowej. Zasadne jest założenie, że prawidłowa interpretacja przepisu prawa wymaga sięgnięcia także do metod innych niż wykładnia literalna, które pozwolą na weryfikację skutków wykładni językowej, w szczególności by sprawdzić czy, nawet gdy uzyskana w wyniku interpretacji językowej jednoznaczność przepisu nie prowadzi do sprzeczności w systemie prawa, nie burzy powszechnie akceptowanych wartości, nie daje rezultatów niedających się pogodzić z racjonalnością ustawodawcy.

Odkodowanie terminu ogłoszenia zarządzenia nie późniejszego 45 dni przed terminem wyborów, wymaga zatem uwzględnienia, że omawiany obowiązek został uregulowany w jednej z jednostek redakcyjnych przepisu §13 załączników do uchwały Nr V/46/24. W pełni zasadna jest więc jego interpretacja z uwzględnieniem wykładni systemowej (wewnętrznej). Trzeba mieć zatem na względzie, że §13 załączników do uchwały Nr V/46/24 reguluje kwestie dotyczące przeprowadzenia wyborów Sołtysa i Rady Sołeckiej, a kolejne jednostki redakcyjne tego przepisu prawnego określają kompetencje i obowiązki związane z ich przeprowadzeniem, a nie odnoszą się do wyborów samorządowych organów gminy. Nie ma żadnych podstaw, aby unormowanie zawarte w §13 ust. 2 załączników do uchwały odczytywać w oderwaniu od regulacji zawartych w pozostałych jednostkach redakcyjnych tego przepisu prawnego.

W konsekwencji nieuprawniony jest pogląd prezentowany przez Wójta Gminy Kobylanka, że termin ogłoszenia zarządzenia nie późniejszego 45 dni przed terminem wyborów, ustanowiony w §13 ust. 2 załączników do uchwały, rozumieć należy jako termin ogłoszenia zarządzenia nie późniejszy niż 45 dni przed terminem wyborów Wójta i Rady Gminy. Ze względów opisanych powyżej taka wykładnia jest całkowicie niezasadna i chybiona.

W zarządzeniu Nr 127/2024 statutowy termin przeprowadzenia wyborów sołtysów i rad sołeckich (określony w §13 ust. 2) został skrócony. Takie działanie Wójta Gminy Kobylanka jest nieuprawnione, bowiem narusza zasady ustalone w statutach sołectw Gminy Kobylanka, czyli w prawie miejscowym obowiązującym w Gminie Kobylanka, a ponadto może negatywnie wpływać na korzystanie członków społeczności lokalnej z przysługujących im uprawnień dotyczących uczestnictwa w organach jednostek pomocniczych gminy oraz czynnego udziału w procesie wyłaniania tych organów.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 127/2024 Wójta Gminy Kobylanka z dnia 18 września 2024 r. *w sprawie przeprowadzenia wyborów sołtysów i rad sołeckich w sołectwach Gminy Kobylanka,*

jako aktu rażąco sprzecznego z §13 ust. 2 załącznika Nr 1, załącznika Nr 2, załącznika Nr 3, załącznika Nr 4, załącznika Nr 5, załącznika Nr 6, załącznika Nr 7, załącznika Nr 8, załącznika Nr 9, załącznika Nr 10 i załącznika Nr 11 do uchwały Nr V/46/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania statutów sołectwom w gminie Kobylanka.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

.....

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Kobylanka,
- 2) aa.