



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 27 października 2022 r.

PN.III.4131.1.147.2022.ŻW

**Pan
Adam Janas
Przewodniczący Rady
Gminy Świerczów
ul. Brzeska 48
46-112 Świerczów**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXXIV/363/2022 Rady Gminy Świerczów z dnia 29 września 2022 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Świerczów w części obejmującej:

- §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Bąkowice stanowiącego załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały ,
- §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Biestrzykowice stanowiącego załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały,
- §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Dąbrowa stanowiącego załącznik Nr 3 do przedmiotowej uchwały ,
- §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Gola stanowiącego załącznik Nr 4 do przedmiotowej uchwały ,
- §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Grodziec stanowiącego załącznik Nr 5 do przedmiotowej uchwały ,

- §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Miejsce stanowiącego załącznik Nr 6 do przedmiotowej uchwały ,
 - §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Miodary stanowiącego załącznik Nr 7 do przedmiotowej uchwały ,
 - §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Staroścín stanowiącego załącznik Nr 8 do przedmiotowej uchwały ,
 - §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Świerczów stanowiącego załącznik Nr 9 do przedmiotowej uchwały ,
 - §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Wężowice stanowiącego załącznik Nr 10 do przedmiotowej uchwały ,
 - §12 ust. 1 i 2 Statutu Sołectwa Zbica stanowiącego załącznik Nr 11 do przedmiotowej uchwały ,
- z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2022 r. Rada Gminy Świerczów, powołując się na art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.1) podjęła uchwałę nr XXXIV/363/2022 w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Świerczów.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru wraz z załącznikami w dniu 3 października 2022 r.

W kwestionowanym akcie w każdym z załączonych do niego załączników stanowiących Statuty sołectw Gminy Świerczów postanowiono w:

- §12 ust. 1 Statutu Sołectwa Bąkowice stanowiącego załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały, że *"Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że *"W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następane zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut o*

d wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne.",

- §12 ust. 1 Statutu Sołectwa Biestrzykowice stanowiącego załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały, że *"Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że *"W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne."*,
- §12 ust. 1 Statutu Sołectwa Dąbrowa stanowiącego załącznik Nr 3 do przedmiotowej uchwały, że *"Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że *"W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne."*,
- §12 ust. 1 Statutu Sołectwa Gola stanowiącego załącznik Nr 4 do przedmiotowej uchwały, że *"Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że *"W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne."*,
- §12 ust. 1 Statutu Sołectwa Grodziec stanowiącego załącznik Nr 5 do przedmiotowej uchwały, że *"Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że *"W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne."*,
- §12 ust. 1 Statutu Sołectwa Miejsce stanowiącego załącznik Nr 6 do przedmiotowej uchwały, że *"Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz*

podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania" natomiast ust. 2 stanowi, że "W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne.",

- §12 ust. 1 Statutu Sołectwa Miodary stanowiącego załącznik Nr 7 do przedmiotowej uchwały, że "*Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że "W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne.",
- §12 ust. 1 Statutu Sołectwa Staroścín stanowiącego załącznik Nr 8 do przedmiotowej uchwały, że "*Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że "W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne.",
- § 12 ust. 1 Statutu Sołectwa Świerczów stanowiącego załącznik Nr 9 do przedmiotowej uchwały, że "*Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że "W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne.",
- § 12 ust. 1 Statutu Sołectwa Wężowice stanowiącego załącznik Nr 10 do przedmiotowej uchwały, że "*Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że "W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od

wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne.",

- § 12 ust. 1 Statutu Sołectwa Zbica stanowiącego załącznik Nr 11 do przedmiotowej uchwały, że *"Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów oraz podejmowania uchwał w obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania"* natomiast ust. 2 stanowi, że *"W przypadku braku określonego w ust. 1 quorum następne zebranie mieszkańców Sołectwa odbywa się po upływie 15 minut od wyznaczonego pierwszego terminu, przy obecnej na sali liczbie mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym terminie są prawomocne."*

Wspomnieć należy, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Statut jednostki pomocniczej, jak stanowi art. 35 ust. 1 tej ustawy, określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
- 3) organizację i zadania organów jednostek 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.

Powołana regulacja zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalenia statutu jednostki pomocniczej. Rada gminy obowiązana jest jednak 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności zawartej w Konstytucji RP wynika natomiast, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, gdyż podstawą prawną

stanowienia aktów prawa miejscowego jest wyłącznie upoważnienie zawarte w ustawie. Zasada ta ma swoje potwierdzenie również w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który przewiduje że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Mając na uwadze powyższe w toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) poprzez przyjęcie w każdym ze Statutów w §12 ust. 1 i 2, że Zebranie Wiejskie jest uprawnione do przeprowadzenia wyborów, a dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wymagane jest oddanie głosów przez co najmniej 1/10 uprawnionych posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej, mimo że ani przywołany przepis ani żaden inny przepis ustawy nie określa, że dla dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagane jest jakiegokolwiek kworum.

Przywołany art. 36 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Regulacja ta jest pełna, wyczerpująca i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej, a wprowadzenie w statutach sołectw innych warunków ponad te wymienione kompleksowo w komentowanym przepisie jest niedopuszczalne bowiem w sposób nieuprawniony modyfikuje ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, które mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących. Nadto przyznanie w § 12 ust. 1 organowi uchwałodawczemu, jakim jest Zebranie Wiejskie, kompetencji do przeprowadzenia wyborów Sołtysa i Rady Sołeckiej jest niedopuszczalne. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Kwestia wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej została uregulowana w 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. W obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisu uprawniającego zebranie wiejskie do dokonywania wyboru sołtysa, czy rady sołeckiej. Z przepisu tego wynika bowiem, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym

mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych natomiast bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Wyjaśnić należy, że zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa, mimo że skład obu tych gremiów pokrywa się. Organ nadzoru zgodnie z praktyką orzeczniczą jest zdania, że przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przyznającej zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem założeniem ustawodawcy było, aby wyboru sołtysa i rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. W ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca nie zawarł przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (*por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Opolu z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09, wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 287/19, baza orzeczeń CBOSA*).

Powyższa regulacja art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest kompletna i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. w związku z czym wprowadzenie w Statutach sołectw Gminy Świerczów dodatkowych warunków ważności wyboru należy uznać za sprzeczne z prawem oraz stanowiące niedopuszczalną modyfikację ustawowo określonych zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 199/22, LEX nr 3403916, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1124/21, LEX nr 3290273*). Wprawdzie trudno dopatrywać się w zakwestionowanej regulacji istotnego zagrożenia praw wyborców, a tym bardziej zasad praworządności, to jednak uznać stanowczo należy za niedopuszczalne wprowadzenie w statutach sołectw Gminy Świerczów dodatkowego warunku ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Taki dodatkowy warunek zdaniem organu nadzoru modyfikuje mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 356/19, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W rezultacie sprzeczne z regulacją ustawową określenie w uchwale zasad wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Regulowanie jakichkolwiek zasad w tym także zasad wyborczych, aktem prawa miejscowego, który de facto jest źródłem prawa o charakterze podustawowym, wykonawczym wobec ustawy, odbywać się może jedynie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w jego granicach (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 7663/13*). Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane, jako istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kiecach z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/820; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 238/20; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Katarzyna Piasecka

Zastępca Dyrektora

Wydziału Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Żaneta Wołowicz, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.