



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 13 marca 2025 r.

Poz. 1772

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.139.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVII/98/2025 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 28 stycznia 2025 r. w sprawie nadania Statutów Sołectw w Gminie Jeleśnia, w całości, jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 oraz art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 stycznia 2025 r. Rada Gminy Jeleśnia podjęła uchwałę Nr XVII/98/2025 w sprawie nadania Statutów Sołectw w Gminie Jeleśnia, dalej jako: *uchwała*.

Mocą § 1 uchwały Rada nadała Statuty Sołectw w Gminie Jeleśnia:

- 1) *Sołectwo Jeleśnia* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały,
- 2) *Sołectwo Korbielów* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały,
- 3) *Sołectwo Krzyżowa* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 3 do niniejszej uchwały,
- 4) *Sołectwo Krzyżówki* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 4 do niniejszej uchwały,
- 5) *Sołectwo Mutne* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 5 do niniejszej uchwały,
- 6) *Sołectwo Pewel Wielka* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 6 do niniejszej uchwały,
- 7) *Sołectwo Sopotnia Mała* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 7 do niniejszej uchwały,
- 8) *Sołectwo Sopotnia Wielka* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 8 do niniejszej uchwały,
- 9) *Sołectwo Przyborów* – w brzmieniu określonym w załączniku nr 9 do niniejszej uchwały,

dalej jako: *Statuty*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 48 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Art. 35 ust. 1-3 ustawy stanowi:

1. *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.*

2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

3. 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.

Kolejno, zgodnie z art. 36 ust. 1-3 ustawy:

1. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

2. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

3. Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Uchwała rady gminy w sprawie statutu jednostki pomocniczej powinna kompleksowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 35 ust. 3 ustawy zwrot w szczególności wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy, określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności – art. 7 Konstytucji RP – wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Kolejno, z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych regul wypracowanych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Uchwała nie określa prawidłowo organizacji organu uchwałodawczego sołectw, tj. zebrania wiejskiego. Rada w regulacjach Statutów określiła organizację pracy zebrania wiejskiego sołectwa, w tym m.in. wskazała:

— w § 14 Statutów: *1. Obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy Sołtys. 2. W razie niemożności przewodniczenia Zebraniu Wiejskiemu przez Sołtysa obradom przewodniczy wybrany w głosowaniu jawnym mieszkaniec sołectwa. 3. Do czasu wyboru przewodniczącego zebrania, zebranie prowadzi osoba, która zwołała Zebranie Wiejskie lub osoba przez nią wyznaczona. 4. Obradom Zebrania Wiejskiego zwołanego przez Wójta przewodniczy Wójt lub osoba przez niego wyznaczona.*

– w § 10 ust. 6 Statutów: *Wójt zwołuje Zebranie Wiejskie w sprawach wyboru lub odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz w sytuacji gdy Sołtys nie zwoła Zebrania Wiejskiego będąc do tego zobowiązany.*

– w § 23 ust. 1 Statutów: *Zebranie, o którym mowa w § 22 ust. 2 prowadzi osoba wyznaczona przez Wójta. przy czym § 22 ust. 2 stanowi o zwołaniu Zebrania Wiejskiego w celu wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej.*

– w § 32 ust. 8. Statutów: *Do zwołania Zebrania Wiejskiego, o którym mowa w ust. 7, stosuje się zasady określone w § 22 ust. 2 i § 23. przy czym ust. 7 dotyczy sytuacji, o której mowa w niniejszym § – czyli odwołania Sołtysa lub członków Rady Sołeckiej przed upływem kadencji*

Z powyższych regulacji Statutów jednoznacznie wynika, że zebraniu wiejskiemu zwołanemu przez sołtysa co do zasady przewodniczy sołtys, ewentualnie wybrany w głosowaniu jawnym mieszkaniec sołectwa, natomiast zebraniu wiejskiemu zwołanemu przez wójta przewodniczy co do zasady wójt lub osoba przez niego wyznaczona. W ocenie organu nadzoru powyższe narusza art. 36 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *organem uchwalodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.* Ustawodawca bowiem wyraźnie odróżnił funkcję uchwalodawczą zebrania wiejskiego od funkcji organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys wraz ze wspomagającą go radą sołecką. Nieuprawnionym jest zatarcie ustrojowej odrębności pomiędzy organami sołectw: uchwalodawczym (zebranie wiejskie) oraz wykonawczym (sołtys z radą sołecką). Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym: *przepisy nie zabraniają w sposób jednoznaczny, by sołtys był przewodniczącym zebrania wiejskiego, co również potwierdza praktyka. Jednak wydaje się, że przyjęcie takiego rozwiązania w statucie sołectwa i uczynienie tego zasadą nie jest pożądanym rozwiązaniem z uwagi na wskazany już wyżej rozłączny charakter ustrojowej zebrania wiejskiego i sołtysa. W ocenie Sądu, mając na względzie wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa zebraniu wiejskiemu, ale tylko w sytuacji, gdy taką wolę wyrazi każdorazowo samo zebranie, mając na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu. Z uwagi na możliwość wystąpienia sprzeczności interesów organu uchwalodawczego sołectwa i organu wykonawczego, jakim jest sołtys, nie powinno być w przedmiocie wyboru przewodniczącego zebrania wiejskiego automatyzmu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Go 123/21, por. także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 917/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Go 175/19).*

Te same uwagi jak powyżej, odnoszące się do odrębności ustrojowej pomiędzy organami należy odnieść do ustanowienia przewodniczącym obrad zebrania wiejskiego wójta – czyli organu wykonawczego gminy – lub osobę przez wójta wyznaczoną.

A zatem regulacje Statutu, zgodnie z którymi Zebraniu Wiejskiemu przewodniczy Sołtys albo Wójt – lub osoby przez nich wyznaczone, należy ocenić jako sprzeczne z art. 36 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 36 ust. 1 ustawy, co rzutuje na ocenę legalności całej uchwały. Brak uregulowania w sposób prawidłowy w Statutach kwestii dotyczącej przewodniczenia Zebraniu Wiejskiemu powoduje niekompletność organizacji tegoż Zebrania, której uregulowanie w Statucie jest obligatoryjne, zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie przez Radę innym podmiotom organizacji organów jednostki pomocniczej w trybie pozaustawowym, a taki porządek ustrojowy jednostki pomocniczej gminy byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Wobec powyższego należy uznać, że regulacje Statutu dotyczące organizacji organu uchwalodawczego Sołectwa, tj. Zebrania Wiejskiego, są nieprawidłowe, co stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, stanowiące pierwszy powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kolejno, należy wskazać na postanowienia § 37 (zawartego w Rozdziale 5. *Zakres zadań przekazanych Sołectwu przez Gminę oraz sposób ich realizacji*), w którym Rada zawarła *de facto* sposób i zasady korzystania z mienia komunalnego, stanowiąc, że:

1. *Sołectwo korzysta z mienia komunalnego przekazanego do jego dyspozycji, według zasad określonych w odrębnych przepisach.*

2. *Zakres korzystania z mienia komunalnego obejmuje korzystanie z jego składników w ramach zwykłego zarządu.*

3. *Do czynności zwykłego zarządu należy w szczególności:*

1) *zalatwianie bieżących spraw związanych z eksploataowaniem mienia,*

2) *utrzymywanie przekazanego mienia w stanie co najmniej nie pogorszonym w ramach jego przeznaczenia,*

4. *Mieniem komunalnym przekazanym Sołectwu zarządza Sołtys.*

Mając na względzie powyższe należy zauważyć, że ani w treści § 37 Statutów ani w innych ich przepisach nie zostały uregulowane w żaden sposób zasady rozporządzania dochodami z mienia komunalnego, co stanowi niewypełnienie delegacji zawartej w art. 48 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji RP, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, stanowiące kolejny powód do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Kolejno, należy wskazać na § 39 Statutów, który stanowi:

1. *Nadzór nad bieżącą działalnością organów sołectwa sprawuje Wójt.*

2. *Sołtys zobowiązany jest do przekazywania Wójtowi protokołów i uchwał Zebrania Wiejskiego w terminie do 14 dni od dnia Zebrania Wiejskiego.*

3. *Wójt lub upoważnieni pracownicy Urzędu mają prawo do żądania niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących funkcjonowania Sołectwa oraz uczestniczenia w posiedzeniach organów Sołectwa.*

W § 39 Statutów Rada podjęła próbę uregulowania zakresu i formy nadzoru organów gminy nad działalnością organów sołectwa, jednak uczyniła to w sposób niepełny. Z powyższych uregulowań wynika, że sołtys jest zobowiązany do przekazywania wójtowi protokołów i uchwał zebrania wiejskiego w terminie do 14 dni od dnia zebrania wiejskiego, natomiast nie wskazano jakie są formy nadzoru podejmowanego przez wójta wobec przekazanych protokołów i uchwał - między innymi nie wskazano jakie czynności mają być podejmowane w celu wyeliminowania sprzecznych z prawem uchwał zebrania wiejskiego (biorąc pod uwagę przepis § 16 ust. 3 Statutów, zgodnie z którym: *Uchwały mogą stanowić odrębne dokumenty lub mogą zostać szczegółowo opisane w protokole.*). Tym samym brak ustanowienia form nadzoru nad działalnością organów sołectwa należy zaliczyć do istotnych braków uniemożliwiających jego wykonywanie. Powyższy brak należy zakwalifikować jako niewypełnienie ustawowego upoważnienia, a co za tym idzie istotne naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Uchybienie to stanowi kolejny powód do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera także inne nieprawidłowości.

W § 1 pkt 3 Statutów Rada wskazała, że: *Statut określa organizację i zakres działania sołectwa (...), a w szczególności: (...) 3) gospodarkę finansową Sołectwa.* I następnie, w Rozdziale 4 Statutów – *Gospodarka finansowa Sołectwa* w paragrafach 34, 35 i 36 Rada zawarła regulacje dotyczące powyższej materii.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy określa statut gminy. Tymczasem Rada Gminy przepisami § 34-36 Statutów określiła zasady prowadzenia przez Sołectwo gospodarki finansowej w ramach środków wyodrębnionych na jego działalność w budżecie gminy. Tym samym Rada w statucie jednostki pomocniczej uregulowała materię podlegającą regulacji w drodze Statutu Gminy Jeleśnia, co stanowi istotne naruszenie prawa, to jest art. 35 ust. 3 w związku z art. 51 ust. 3 ustawy. Organ stanowiący podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu. Oznacza to, iż treść aktów prawa miejscowego powinna być dostosowana ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z powierzonych mu zadań. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, a podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Kolejno, w ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 6 pkt 11 uchwały, treścią którego Rada Gminy jako zakres działania Sołectwa uznała utrzymanie porządku i czystości na terenie Sołectwa. Należy na wstępie zauważyć, że Rada Gminy określając takie zadanie – nie określiła sposobu jego realizacji. Przepisem § 5 uchwały wskazano, że: *Sołectwo realizuje zadania Gminy na swoim obszarze w zakresie określonym niniejszym Statutem oraz zadania wynikające z innych przepisów prawa,* niemniej jednak z uchwały nie wynika, który z organów: Zebranie Wiejskie czy Sołtys, miałby to zadanie realizować i w jaki sposób. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: *1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych*

*zadań własnych gminy*. Ustawa ta w sposób wyczerpujący określa działania gminy w tym zakresie, określa również zasady ich realizacji i nie przewiduje możliwości scedowania tego obowiązku na organy jednostki pomocniczej.

Kolejno, organ nadzoru stwierdził, że za sprzeczne z prawem uznać należy regulacje zawarte w § 4 i § 18 ust. 3 Statutów. Przepisem § 4 Rada Gminy postanowiła: *Sołectwo działa na podstawie przepisów prawa, a w szczególności:*

- 1) ustawy,
- 2) Statutu Gminy Jeleśnia,
- 3) niniejszego Statutu.

Z kolei w § 18 ust. 3 Statutów Rada postanowiła: *Sołtys wykonuje zadania Sołectwa określone w niniejszym Statucie oraz inne zadania określone przepisami prawa, uchwałami Rady i zarządzeniami Wójta.*

W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji RP i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Akt niższego rzędu nie może rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy czy rozporządzenia. Tym samym w ocenie organu nadzoru akt prawa miejscowego nie może przesądzać o obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy. Nie może również przesądzać o obowiązku przestrzegania przez organ Sołectwa przepisów Statutu Gminy i Statutu Sołectwa, które jako akty prawa miejscowego wiążą organy jednostki pomocniczej z mocy art. 94 Konstytucji RP.

Ponadto, należy zauważyć, że z konstrukcji § 18 ust. 3 Statutów wynika, że: *Sołtys wykonuje (...) inne zadania określone (...) uchwałami Rady i zarządzeniami Wójta*. W ocenie organu nadzoru powyższa norma statutowa wprowadza otwarty katalog zadań Sołtysa. Umożliwia ona bowiem nakładanie na niego nowych zadań poza Statutem Sołectwa – w drodze uchwał (nawet tych o zwykłym charakterze) Rady Gminy i zarządzeń Wójta, co należy uznać za niedopuszczalne.

Rada gminy, jak było to już wskazywane, obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, Uchwała rady gminy bowiem, będąca aktem prawa miejscowego, może być stanowiona przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy wynika, że statut jest podstawą działania jednostki pomocniczej, i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki pomocniczej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 35 ust. 3 ustawy. Tym samym to Statut Sołectwa – a nie jakikolwiek akt organu gminy – w sposób wyczerpujący powinien regulować – zadania organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy). Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy: *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami* (ust. 1). Tym samym uchwała określająca materię statutową jednostki pomocniczej – jest nie tylko aktem powszechnie obowiązującym – ale dodatkowo jest aktem, którego uchwalenie jest poddane procedurze konsultacyjnej. Tym samym treść takiej uchwały nie może być w żaden sposób modyfikowana czy uzupełniana poza ustawowym trybem przewidzianym dla podjęcia statutu jednostki pomocniczej gminy.

Tymczasem Rada przepisem § 18 ust. 3 Statutów stworzyła otwarty katalog zadań Sołtysa, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez niego innych zadań, nie przewidzianych w statucie. Takie uregulowanie uchwały powoduje, że Rada Gminy w drodze innego aktu niż Statut lub inny organ, niż Rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł nałożyć na organ jednostki pomocniczej inne, nie przewidziane przez niniejszą uchwałę zadania. Tymczasem ustawodawca w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy wprost zastrzegł, iż o zadaniach organów jednostki pomocniczej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia Sołtysowi do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie, niż zmiana statutu jednostki pomocniczej, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 35 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy i art. 7 Konstytucji RP.

Kolejno, należy wskazać na uregulowania zawarte:

— w § 18 ust. 1 i 2 Statutów stanowiące:

*1. W razie niemożności pełnienia funkcji Sołtysa spowodowanej przemijającymi okolicznościami, jego obowiązki wykonuje wyznaczony przez Sołtysa członek Rady Sołeckiej. Wyznaczenie następuje na pierwszym posiedzeniu Rady Sołeckiej nowej kadencji.*

*2. Sołtys niezwłocznie informuje Wójta na piśmie o osobie wyznaczonej do pełnienia obowiązków Sołtysa w razie jego niemożności pełnienia funkcji spowodowanej przemijającymi okolicznościami.*

— w § 33 ust. 2 Statutów stanowiące: *Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się, jeżeli do końca kadencji pozostało nie więcej niż 6 miesięcy. W takim przypadku osobę wykonującą obowiązki Sołtysa wyłania spośród siebie Rada Sołecka.*

W powyższych przepisach Statutów Rada przewidziała możliwość – odpowiednio – wyznaczenia spośród członków Rady Sołeckiej przez Sołtysa lub wyłonienia spośród członków Rady Sołeckiej przez tą Radę – osoby wykonującej obowiązki Sołtysa. W ocenie organu nadzoru przywołane przepisy w powyższym zakresie należy uznać za istotnie naruszające prawo, a w konsekwencji skutkujące ich nieważnością.

W ocenie organu nadzoru, istotna wadliwość unormowań Statutów w zakresie ustanowienia osoby, która wykonuje obowiązki Sołtysa, skutkująca ich nieważnością polega na tym, iż przewidują one, bez podstawy prawnej, możliwość cedowania przez sołtysa lub radę sołecką kompetencji sołtysa na inną osobę (osobę pełniącą obowiązki sołtysa – nieznaną ustawie). O ile za dopuszczalne można by uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, „ciał”, itp.) nieznanymi ustawie, to niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom „ustawowym”. Kwestionowane wyżej przepisy Statutu zrównują pozycję osoby wykonującej obowiązek Sołtysa z pozycją Sołtysa, a zatem kreują w istocie nowy organ, o tożsamer pozycji, co organ statutowany ustawą. Organem wykonawczym sołectwa zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. musi być sołtys, wspomagany jedynie przez radę sołecką. W ustawie o samorządzie gminnym nie przewidziano funkcji osoby wykonującej obowiązki sołtysa, w związku z czym rada gminy nie może wprowadzić takiej funkcji w statucie sołectwa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 sierpnia 2020 r. sygnatura akt: III SA/Kr 176/20 opublik. CBOSA).

Przepisy Statutów, we wskazanym powyżej zakresie, należy uznać za przekraczające upoważnienie ustawowe, a co za tym idzie istotnie naruszające art. 36 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Kończąc, należy również zauważyć, że w § 7 ust. 1 Statutu Sołectwa Jeleśnia (załącznik Nr 1 do uchwały) nie określono prawidłowo organów sołectwa – wskazano jedynie Zebranie Wiejskie (pkt 1), co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym – organami sołectwa są: zebranie wiejskie i sołtys.

Opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy iż, uchwała Nr XVII/98/2025 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 28 stycznia 2025 r. w sprawie nadania Statutów Sołectw w Gminie Jeleśnia, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**