



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 marca 2014 r.

Poz. 1499

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 422/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 lipca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Maciej Guziński  
Sędzia NSA Józef Kremis  
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak  
(sprawozdawca)

Protokolant

Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 10 lipca 2013 r.

sprawy ze skargi Gminy Kobierzyce

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego

z dnia 3 kwietnia 2013 r. nr NK-N.4131.52.30.2013.AS

w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 5 pkt 8 lit. a; § 53; § 54 ust. 1; § 60 we fragmencie „w szczególności” oraz § 63 ust. 3 we fragmencie „w szczególności” uchwały nr XXVIII/354/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Budziszów

- I. uchyła zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części dotyczącej § 53 oraz § 54 ust. 1;**
- II. oddała dalej idącą skargę;**
- III. orzeka, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie podlega wykonaniu w części, o której mowa w punkcie I.**

## Uzasadnienie

Na sesji dnia 1 marca 2013 r. Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr XXVIII/354/2013 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Budziszów.

Wojewoda Dolnośląski w toku postępowania nadzorczego stwierdził, że:

- § 5 pkt. 8 lit. a uchwały istotnie narusza art. 11 pkt. 5 i 6 oraz art. 17 pkt. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.),
- § 53 oraz § 54 ust. 1 uchwały istotnie naruszają art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 60 uchwały we fragmencie w „szczegółności” oraz § 63 ust. 3 uchwały we fragmencie w „szczegółności” istotnie naruszają art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru powołał podstawę prawną uchwały, czyli art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej także ustawa lub u.s.g.). Według tego przepisu organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Artykuł 35 ust. 3 u.s.g. określa natomiast treść statutu.

Organ nadzoru wskazał, że organ stanowiący j.s.t. podejmując akty prawa miejscowego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. W nauce prawa i w orzecznictwie jest ugruntowany pogląd na temat wykładni norm kompetencyjnych. Na tę okoliczność organ nadzoru powołał tezę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r.: „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań ...”. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

Organ powołał zakwestionowany § 5 pkt 8 lit. a statutu: „Do zadań Sołectwa należy wydawanie opinii na wnioski Rady, w szczególności w sprawach dotyczących: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym obszaru Sołectwa”.

Badając tę kwestię organ nadzoru wskazał art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., według którego statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza jednak dowolności w uchwalaniu statutu jednostki pomocniczej. Przepisy uchwały odnośnie powierzenia sołectwu kompetencji do wyrażania opinii w zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego podjęto z istotnym naruszeniem art. 11 pkt. 5 i 6 oraz art. 17 pkt. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta reguluje procedurę uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W art. 11 pkt 5 i 6 oraz w art. 17 pkt 6 tej ustawy wyliczono enumeratywnie podmioty obowiązane do udzielenia opinii lub uzgodnienia projektu studium i projektu planu. Rada gminy nie może więc aktem prawa miejscowego modyfikować trybu planistycznego uregulowanego w tej ustawie, także w zakresie przyznawania sołectwu zadań opiniodawczych.

Organ powołał § 53 statutu, stanowiący: „Prawo do głosowania mają członkowie Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze” oraz § 54 ust. 1 statutu: „Listę osób uprawnionych do głosowania na Zebraniu Wiejskim ustala się na podstawie spisu wyborców, sporządzonego celem przeprowadzenia wyborów do organów Gminy Kobierzyce”. Organ wskazał, że regulacja ta daje możliwość czynnego udziału w zebraniu wiejskim jedynie mieszkańcom sołectwa, posiadającym czynne prawo wyborcze.

Organ stwierdził, że zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organami w sołectwie są zebranie wiejskie i sołtys. Z przepisów prawa nie wynika wprost, kto tworzy zebranie wiejskie. W nauce prawa dominuje pogląd, że zebranie wiejskie to zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy (A. Szewc, Komentarz do art. 36 ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012). Zdaniem tego autora „Nie jest natomiast jasne, czy w skład zebrania wiejskiego wchodzi wszyscy mieszkańcy gminy, czy tylko osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Za ograniczeniem tego gremium do osób uprawnionych do głosowania opowiedział się A. Agopszowicz (Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 252). Według organu nadzoru stanowisko gminy znajduje jedynie pozorne potwierdzenie w art. 36 ust. 2 u.s.g. z uwagi na to, że reguluje on sprawy wyborcze, eliminując osoby nieuprawnione do głosowania, w tym osoby pozbawione praw publicznych wyrokiem sądu. Organ nadzoru przyjął jednak, że brak jest powodów, dla których osoby spoza tego kręgu miałyby być pozbawione prawa udziału w decydowaniu o innych sprawach

sołectwa niż wybory jego organów, np. w sprawach remontów dróg czy lokalizacji wysypiska śmieci. Orzeczenie środka prawnego pozbawienia praw publicznych nie stoi temu na przeszkodzie. W sprawach samorządowych skutkuje bowiem tylko utratą czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach samorządu terytorialnego (art. 40 § 1 k.k.). Organ nadzoru stwierdził, że uzależnienie czynnego udziału (możliwości głosowania) mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim, na terenie którego stale zamieszkują, od posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego, jest przekroczeniem kompetencji określonej w art. 35 u.s.g.

Organ stwierdził, że choć żaden przepis prawa nie precyzuje, kto spośród mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, należy się zgodzić się z tezą, że ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 u.s.g. dotyczy wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można na tej podstawie ograniczać uprawnień innych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32, że: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.” Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zawężenie przez Radę Gminy w Kobierzycach kręgu mieszkańców mogących być członkami zebrania wiejskiego ze względu na posiadanie czynnego prawa wyborczego w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP.

Organ podkreślił, że na konieczność równego traktowania zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97 OTK ZU 1997/3-4, poz. 41, str. 370), stwierdzając, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na posiadanie bądź też nieposiadanie praw wyborczych.

Organ nadzoru powołał § 60 statutu, gdzie rada gminy określając, jakie zadania należą do właściwości sołtysa, użyła zwrotu „w szczególności”. Stwierdził, że uprawnienie rady do definiowania zadań sołtysa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.g., na podstawie którego rada gminy zobowiązana jest określić w statucie jednostki pomocniczej organizację i zadania jej organów. Rada podejmując uchwałę była obowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym była władna do określenia konkretnego zakresu spraw, należących do organów sołectwa (tu sołtysa). Według organu nadzoru zadania sołtysa powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu „w szczególności” wobec zadań sołtysa stwarza szerokie pole do interpretacji. Pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy zadań o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina. Zdaniem organu nadzoru prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie tej jednostki, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości poszerzania o dodatkowe kompetencje. Ponadto, zamieszczenie w treści § 60 uchwały wyrażenia „w szczególności”, narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Tego wymogu nie spełnia działanie polegające na niepełnym określeniu zadań organu jednostki pomocniczej i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (wykonawcy uchwały) upoważnienia do powierzania sołtysowi innych zadań niż przewidziane w statucie.

Podobnie w § 63 ust. 3 rada gminy określiła zadania rady sołeckiej. Posługując się zwrotem „w szczególności” stworzono także otwarty katalog tych zadań. Konstrukcja art. 35 ust. 3 u.s.g. daje radzie gminy możliwość wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej gminy innych, niewymienionych elementów. Określenia zadań rady sołeckiej jest zatem uzasadnione i ma podstawę w normie kompetencyjnej art. 35 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru podkreślił, że decydując się na określenie zadań rady sołeckiej rada gminy jest jednak zobowiązana uczynić to w sposób wyczerpujący. Zamieszczenie w statucie przepisu, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru powołał na tę okoliczność wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (sygn. akt III SA/Wr 111/12), w którym przyjęto, że: „Zadania sołectwa (...), sposób ich realizacji (...), zadania sołtysa (...), zadania rady sołeckiej (...) powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa jego organów i aparatu

tu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy”.

Gmina zaskarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 35 ust. 3 pkt. 3 i 4 u.s.g. poprzez:

- błędne uznanie, że do zadań organów jednostki pomocniczej nie należy wydawanie opinii w sprawach dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym obszaru Sołectwa,
- mylne przyjęcie, że określone w statucie zadania organów jednostki pomocniczej nie mogą być wymienione w formie otwartego katalogu,

2) art. 35 ust. 3 pkt. 2 u.s.g. poprzez jego niezastosowanie, wynikające z niedostrzeżenia, że ustawodawca pozostawił organowi gminy uchwalającemu statut sołectwa dowolność w zakresie kształtowania szczegółowych zasad prawa wyborczego w zakresie podejmowania uchwał przez zebranie wiejskie.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że nadrzędnym celem tworzenia jednostek pomocniczych w gminie jest dążenie do najpełniejszej realizacji jej zadań, zapewniając urzeczywistnienie zasady subsydiarności. Aby jednostki pomocnicze mogły skutecznie wspierać gminę w wykonywaniu jej zadań, wyposaża się je w określone kompetencje. Wpływa to na wzrost ochrony interesu prawnego danej wspólnoty lokalnej.

Gmina podkreśliła, że zgodnie z art. 35 u.s.g. statut sołectwa reguluje zasady funkcjonowania i kompetencje jednostek pomocniczych. Jego treść determinuje stopień realizacji wspomnianej zasady subsydiarności przez daną gminę. Powierzenie w statucie określonych spraw jednostce pomocniczej nie tylko umożliwia jej funkcjonowanie, ale jest przede wszystkim podstawą jej istnienia.

Odnosząc się do zarzutu sformułowanego w zaskarżonym rozstrzygnięciu, gmina powołując się na literaturę przedmiotu wskazała, że (...) Ustawodawca formalnie nie ogranicza rady gminy w zakresie działań, jakie planuje przekazać jednostce pomocniczej (...) ( D. Fleszer, Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości, ST.2011.4.26).

Według gminy wyróżnia się kompetencje jednostek pomocniczych o charakterze opiniodawczo – wnioskowym, polegające na występowaniu z wnioskami lub opiniowanie, na wniosek i z własnej inicjatywy, spraw dotyczących potrzeb jednostki pomocniczej i jej mieszkańców, m. in. w sprawach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących obszaru danej jednostki (M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Oficyna 2010). Mylny jest zatem zarzut organu nadzoru, że przyznanie sołectwu kompetencji w powyższym zakresie stoi w sprzeczności z treścią art. 11 i 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.). Przepisy te wskazują bowiem procedurę uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 11 u.p.z.p.) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 u.p.z.p.) w zakresie koniecznych uzgodnień, ze wskazanymi w sposób enumeratywny organami. Brak uzgodnień z którymkolwiek ze wskazanych w przepisach organów, może stanowić uchybienie, skutkujące nieważnością studium lub planu miejscowego.

Ani wymienione, ani inne przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wyłączają możliwości występowania przez gminę o wyrażenie dodatkowych opinii, o charakterze niewiążącym, do innych podmiotów, w tym do organów jednostki pomocniczej. Gmina ma więc prawo, działając dla dobra mieszkańców i w celu zwiększenia ochrony interesu prawnego lokalnej wspólnoty, zwracania się do organów sołectwa o wyrażenie opinii co do przygotowywanych projektów studium i miejscowego planu w szczególności, jeśli dotyczą one obszaru danego sołectwa. Według gminy jest to tym bardziej uzasadnione, że zarówno studium jak i miejscowy plan są aktami ingerującymi w przestrzeń publiczną, określającymi sposób zagospodarowania i zabudowy terenu gminy, a tym samym wpływającymi na codzienne życie mieszkańców. Przepis art. 10 ust. 1 pkt. 5 u.p.z.p. nakazuje bowiem uwzględnienie w studium uwarunkowania wynikające z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia.

Niesłuszny jest zarzut organu nadzoru, według którego użycie sformułowania „w szczególności” poprzedzającego wyliczenie statutowych zadań sołectwa jest sprzeczne z art. 35 ust. 3 u.s.g. Paragraf 5 zaskarżonego statutu określa zadania sołectwa, przekazane przez gminę w drodze uchwały, zgodnie z art. 35 u.s.g. Zadania te są wykonywane przez organy jednostki pomocniczej – sołectwa i zebranie wiejskie, stosownie do ich kompetencji jako organu wykonawczego i uchwalającego. Zaskarżony § 60 statutu, stanowi rozwinięcie § 5 i określa w sposób bardziej szczegółowy jedynie istotniejsze zadania sołectwa. Określenie kompetencji organu jednostki pomocniczej w sposób wskazany przez organ nadzoru jest natomiast niemożliwe do wykonania. Nie da się bowiem przewidzieć, ani wymienić wszelkich zadań sołectwa. Prawny charakter statutu jednostki pomocniczej

jako aktu prawa miejscowego wyklucza możliwość wymieniania w jego treści poleceń wykonywania konkretnych zadań. Według gminy unormowanie takie naruszałoby powagę tego aktu prawnego. Stanowiłoby to także naruszenie art. 18 ust. 2 pkt. 7 u.s.g. i art. 35 u.s.g. w zw. z art. 40 ust. 2 pkt. 1 u.s.g.

Otwarty katalog zadań sołtysa pozwala uniknąć sporów kompetencyjnych o charakterze pozytywnym lub negatywnym. Użycie sformułowania „w szczególności” odnośnie zadań sołtysa i przyjęcie zamkniętego katalogu zadań zebrania wiejskiego, wskazuje na istnienie domniemania kompetencji sołtysa w sprawach nieuregulowanych.

Analogiczną argumentację gmina podniosła odnośnie zarzutu wobec sformułowania otwartego katalogu zadań rady sołeckiej. Z uwagi na to, że rada sołecka nie pełni roli organu jednostki pomocniczej, doniosłość prawna tego ciała kolegialnego jest o wiele mniejsza niż organów jednostki pomocniczej. Powołanie rady sołeckiej jest wprawdzie obligatoryjne, lecz pełni ona wyłącznie rolę wspomagającą sołtysa w wykonywaniu jego zadań. Ustawa nie określa konkretnych kompetencji rady sołeckiej. W literaturze jest to rozumiane jako przyznanie gminie możliwości uregulowania tej kwestii w sposób dowolny w statucie sołectwa (M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Oficyna 2010).

Z uwagi na tę argumentację gmina przyjęła w zaskarżonym statucie, że rada sołecka w sołectwie Budziszów będzie wykonywała funkcje doradcze, stosownie do spraw bieżących i potrzeb, a katalog jej zadań będzie miał charakter przykładowy. Według gminy przyjęcie stanowiska o taksatywnym wymienieniu wszystkich spraw, w których rada sołecka będzie władna zająć stanowisko, jest niemożliwe do zrealizowania. Próby takiego wyliczenia mogą bowiem de facto pozbawić radę sołecką możliwości zajęcia stanowiska w innych kwestiach, które nie zostały przewidziane w statucie.

Gmina podkreśliła, że czynności sołtysa i rady sołeckiej są wykonywane legalnie, o ile mieszczą się w katalogu zadań sołectwa, określonych w § 5 oraz skonkretyzowanych w § 60 i § 63 ust. 3 statutu, niezastrzeżonych dla zebrania wiejskiego. Czynności sołtysa czy rady sołeckiej wykraczające poza ten zakres zostaną uznane w trybie nadzoru przez właściwe organy gminy za nieważne. Nie ma więc ryzyka, jak sugeruje organ nadzoru, nadużycia prawa wskutek tak sformułowanego katalogu zadań sołtysa.

Kwestie prawa do głosowania na zebraniu wiejskim uregulowano w zaskarżonych przez organ nadzoru przepisach § 53 i § 54 statutu. Zostały one zaczerpnięte z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. zgodnie z którym czynne prawo wyborcze na zebraniu wiejskim podczas wyborów organów jednostki pomocniczej, mają wyłącznie stali mieszkańcy sołectwa, uprawnieni do głosowania. Ustawa nie uregulowała natomiast kwestii prawa do głosowania podczas podejmowania przez zebranie wiejskie innych rozstrzygnięć, niż wyborcze. Należy więc przyjąć, że oznacza to pozostawienie właściwemu organowi gminy swobody w kształtowaniu unormowań w tym zakresie. Takie stanowisko zajmowane jest również w orzecznictwie (np. wyrok II SA/Op 561 /07).

Korzystając ze swobody wynikającej z braku regulacji ustawowej, gmina rozciągnęła zasady dotyczące prawa do głosowania obowiązujące podczas wyboru organów jednostki pomocniczej na wszelkie sprawy, podejmowane w drodze głosowania przez zebranie wiejskie. Gmina wyjaśniła, że takie rozwiązanie wynika ze specyfiki położenia sołectwa Budziszów, którego dotyczy statut. W tym sołectwie następuje szybki rozwój budownictwa mieszkaniowego. Wiąże się z tym szybki wzrost liczby mieszkańców. Z uwagi na bliskość Wrocławia, w którym w przeważającym stopniu koncentruje się życie większości mieszkańców sołectwa, wiele osób, mimo faktycznego zamieszkiwania na obszarze sołectwa Budziszów, nie zameldowuje się na jego terenie. Rodzi to niekorzystne skutki, zarówno z punktu widzenia sołectwa jak i całej gminy. Następstwem tego są mniejsze wpływy z podatków. Biorąc to pod uwagę i rosnące potrzeby społeczne, przekładające się na wzrost wydatków budżetowych, stanowi to uciążliwy problem gminy. Ponadto osoby niezameldowane pod faktycznym adresem zamieszkania, rzadziej uczestniczą w życiu wspólnoty lokalnej. Przekłada się to na tempo rozwoju sołectwa.

Gmina podkreśliła, że przedstawione negatywne skutki społeczne i gospodarcze, wpływające na ogólną kondycję gminy, legły u podstaw przyjęcia rozwiązania, na mocy którego uzależniono przysługiwanie prawa do głosowania na zebraniu wiejskim, z którym wiąże się realny wpływ na kształt najbliższego otoczenia, od wykazania formalnego zamieszkiwania na terenie sołectwa. Warunek ten ma pełnić rolę motywującą dla tych mieszkańców gminy, którzy się nie zameldowali pod nowym adresem.

Gmina podkreśliła, że podstawą opracowania zaskarżonego statutu był w znacznej mierze obowiązujący poprzednio statut sołectwa Budziszów. Część zakwestionowanych przepisów aktualnego statutu wprost przeniesiono z poprzedniego z racji tego, że nie zakwestionował ich organ nadzoru. Jeśli rozwiązania te zostały już pozytywnie ocenione przez organ nadzoru, gmina miała prawo traktowania je jako poprawne i uznania za modelowe i miała prawo przeniesienia ich w takim kształcie do nowo uchwalanego statutu.

Według gminy, z uwagi na dotychczasowe podejście organu nadzoru do rozpatrywanej sprawy, a zwłaszcza rozbieżność w orzecznictwie organu w odniesieniu do tych samych kwestii, konieczne jest dokonanie oceny prawnej sprawy i zawarcie w uzasadnieniu wyroku wskazań co do dalszego postępowania, które będą wiązały organ.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru podtrzymał stanowisko zawarte w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego i wniósł o oddalenie skargi. Organ podkreślił, że niezakwestionowanie przepisów poprzedniego statutu sołectwa w trybie nadzoru, przeniesionych do nowego statutu, nie wiąże organu nadzoru i nie może być podstawą do żądania akceptacji dla powielania rozwiązań zawartych w poprzednim statucie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Według art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem rozstrzygnięć nadzorczych zaskarżonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W takim postępowaniu przedmiotem kontroli sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) jest legalność aktu nadzoru. Sąd administracyjny bada zatem, czy akt nadzoru z uwagi na jego treść i argumentację uzasadnienia może pozostać w obrocie prawnym.

Aby ocenić zgodność z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego należy podkreślić, że taki akt wojewody powinien w pełni przedstawiać wszystkie przesłanki jego wydania. Organ nadzoru obowiązany jest sporządzić prawidłowe uzasadnienie faktyczne i prawne, wykazać sprzeczność z prawem zakwestionowanych postanowień nadzorowanego aktu (uchwały lub zarządzenia), wyjaśnić sens naruszonych przepisów (np. wyrok NSA z dnia 24 września 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 3142/01 OSS 2003/3175 wyrok NSA z dnia 21 maja 2001 r. sygn. akt SA/Kr 541/01 OSS 2002/1/118, wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2000 r. – sygn. akt III SA 397/00 ONSA 2001/3/117 i wiele innych). Wynika to z art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi o możliwości akceptacji rozstrzygnięcia nadzorczego przez sąd administracyjny.

Sąd administracyjny nie może natomiast zastąpić organu nadzoru w wykonaniu jego obowiązku, w szczególności poprzez uzupełnianie czy wyjaśnienie wywodów. Organ nadzoru powinien zatem wyrażać precyzyjnie przesłanki rozstrzygnięcia nadzorczego. Nie może to być przedmiotem domysłów lub domniemań. Jeżeli organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność przepisów kontrolowanej uchwały organu gminy, to uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego musi dowieść sprzeczności z prawem tych przepisów.

W ocenie Sądu organ nadzoru wydając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze o stwierdzeniu nieważności powołanych przepisów uchwały rady gminy, w części spełnił ciążący na nim obowiązek wykazania sprzeczności z prawem tych przepisów. W tej części skarga została zatem oddalona. W pozostałej części, gdzie organ nadzoru nie wykazał sprzeczności z prawem zakwestionowanych przepisów, Sąd skargę uwzględnił.

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, zwana także dalej w skrócie „u.s.g.”). Wojewoda badając legalność uchwały stwierdził, że narusza ona w sposób istotny art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., art. 36 ust. 1 u.s.g., art. 11 pkt 5 i 6 i art. 17 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Sąd stwierdza, że ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadza innych kryteriów oceny przez organ nadzoru prawidłowości aktu organu gminy niż zgodność z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do stwierdzenia nieważności aktu organu gminy powinno być jedynie istotne naruszenie ustawowego prawa ustrojowego, materialnego czy proceduralnego.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie z poglądami nauki prawa oraz z orzecznictwem sądów administracyjnych, istotnym naruszeniem prawa jest naruszenie przez organ gminy w uchwale lub zarządzeniu przepisów o właściwości, podjęcie aktu bez podstawy prawnej bądź wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

Należy podkreślić, że zarówno statut sołectwa, jak i Konstytucja RP oraz ustawa o samorządzie gminnym są aktami o charakterze ustrojowym.

W rozpatrywanej sprawie ocenie Sądu podlega legalność rozstrzygnięcia nadzorczego kwestionującego powołane przepisy uchwały nr XXVIII/354/2013 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Budziszów. Uchwała jest aktem prawa miejscowego. Z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Reguła ta jest także zawarta w art. 40 u.s.g., według którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1); na podstawie ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (ust. 2 pkt 1).

Sąd podkreśla, że organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym trafnie wskazał, że granice swobody prawodawczej rady gminy ograniczone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy podejmując zatem uchwałę o ustroju jednostki pomocniczej gminy, jaką jest sołectwo, zobowiązana była do przestrzegania przepisów tej ustawy. Według art. 35 ust. 3 u.s.g. 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.

Sąd stwierdza, że użycie w ustawie określenia „w szczególności” oznacza, że rada gminy jest władna uregulować w statucie nie tylko kwestie wyliczone w przepisach art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4, ale także inne kwestie ustrojowe sołectwa.

Zadania sołectwa (§ 5), sposób ich realizacji (§ 6), zadania jego organów, czyli zebrania wiejskiego (§ 51), sołtysa (§ 60) i rady sołeckiej (§ 63 ust. 3) powinny być jednak uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w zamkniętym katalogu zadań i form działania. Przyjęcie innego założenia, jak trafnie przyjął organ nadzoru, umożliwiłoby przekazywanie sołectwu i jego organom zadań i kompetencji w trybie pozastatutowym – przez radę gminy i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym z art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Zakwestionowany § 60 uchwały we fragmencie w „szczególności” oraz § 63 ust. 3 uchwały we fragmencie w „szczególności” istotnie naruszają zatem art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji.

Sąd nie podziela poglądu gminy, uzasadniającego kompetencję rady gminy do przyjęcia w statucie sołectwa otwartego katalogu zadań sołtysa i rady sołeckiej z uwagi na to, że sporządzenie zamkniętego katalogu jest niemożliwe. Obowiązujące prawo, także samorządowe, dostarcza bowiem wielu przykładów zamkniętych katalogów zadań czy kompetencji. Przyjętego w statucie rozwiązania nie można uzasadniać ani zamiarem zapobieżenia sporom kompetencyjnym między organami sołectwa czy przyjęciem zasady domniemania kompetencji na rzecz sołtysa, ani tym, że odnośnie rady sołeckiej nie ma to istotnego znaczenia, gdyż to gremium spełnia jedynie funkcje wspomagające sołtysa. Sąd nie akceptuje także poglądu, sprzecznego z art. 7 Konstytucji, że gmina ma możliwość uregulowania w statucie sołectwa tej kwestii w sposób dowolny.

Uzasadnieniem dla przyjętych rozwiązań otwartego katalogu zadań nie może też być powołanie się na szczególne kompetencje nadzorcze nad działalnością władz sołectwa, sprawowane przez gminę. Statut sołectwa nie powinien bowiem zawierać postanowień sprzecznych z prawem czy stwarzających możliwości naruszeń prawa.

W rozstrzygnięciu nadzorczym zakwestionowano legalność § 5 pkt 8 lit. a statutu, stanowiącego: „Do zadań Sołectwa należy wydawanie opinii na wniosek Rady, w szczególności w sprawach dotyczących: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym obszaru Sołectwa”. Organ nadzoru trafnie wskazał, że postępowanie w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uregulowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717). W jej art. 11 wymieniono wyczerpujący katalog podmiotów opiniujących i uzgadniających projekt studium, a w art. 17 projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy nie została natomiast upoważniona ustawowo do poszerzenia tego katalogu podmiotów. Należy zatem stwierdzić, że § 5 pkt 8 lit. a statutu sołectwa jako uchwalony bez podstawy prawnej narusza w sposób istotny prawo. Takim uzasadnieniem nie może być opiniodawczy charakter zadań, powoływanie się na dobro mieszkańców sołectwa,

czy to, że przepis art. 10 ust. 1 pkt. 5 u.p.z.p. nakazuje uwzględnienie w studium uwarunkowań wynikających z warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia.

Według art. 36 ust. 2 u.s.g. organami sołectwa są zebranie wiejskie i sołtys. Sąd podziela pogląd organu nadzoru, że z przepisów prawa bezpośrednio nie wynika, kto tworzy zebranie wiejskie rozumiane jako zgromadzenie mieszkańców sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska czy opinii w określonej sprawie.

Jako punkt wyjścia rozstrzygnięcia tej kwestii Sąd przyjmuje, że uczestnicy takiego zebrania powinni mieć zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa. Takiej zdolności nie mają niewątpliwie wszyscy mieszkańcy sołectwa. Aby ustalić krąg osób uprawnionych, należy powołać przepisy ustawowe, regulujące podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnocie samorządowej, którą zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. Kategorię mieszkańców uprawnionych do podejmowania rozstrzygnięć określa art. 11 ust. 1 u.s.g., według którego mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Ten krąg podmiotów jest ustawowo precyzyjnie określony. W wyborach do rady gminy, będącej organem stanowiącym tej jednostki samorządu terytorialnego, może bowiem uczestniczyć, czyli ma prawo wybierania (czynne prawo wyborcze), zgodnie z art. 10 § 1 pkt. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112) – obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, stale zamieszkujący na obszarze tej gminy. W wyborach wójta w danej gminie czynne prawo wyborcze posiada natomiast osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy (art. 10 § 1 pkt. 4 Kodeksu wyborczego).

Zgodnie z art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego nie ma prawa wybierania osoba:

- 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;
- 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;
- 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

Według 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 885) w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę (ust. 1) w sprawach wyliczonych w tym przepisie (ust. 1 pkt. 1 – 4, ust. 2). Zgodnie z art. 3 tej ustawy w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Według art. 11 ustawy o referendum lokalnym z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może: grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.

Z powołanych przepisów wynika jasno, że wykonywanie władzy w ramach wspólnoty gminnej za pośrednictwem organów gminy odbywa się na podstawie wyników wyborów. Organy gminy dysponują bowiem bezpośrednią legitymacją demokratyczną pochodzącą od mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze. Wykonywanie władzy w gminie bezpośrednio przez członków wspólnoty jest także zastrzeżone dla jej mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze.

Sąd podkreśla, że ustanowienie jednostek pomocniczych w gminie nie jest obligatoryjne. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa zadań tych jednostek i kompetencji ich organów. O tym decyduje rada gminy tworząc takie jednostki, ustalając ich zadania oraz kompetencje ich organów. Owe zadania i kompetencje są wyodrębniane z dotychczasowych zadań gminy i kompetencji jej organów. W konsekwencji te przekazane zadania i kompetencje powinny być wykonywane przez ten sam podmiot personalny sprawujący władzę w gminie, czyli przez mieszkańców gminy posiadających prawa wyborcze, z tym, że usytuowanych przestrzennie poprzez miejsce zamieszkania na terenie utworzonych pomocniczych jednostek podziału wewnętrznego gminy.

W świetle przeprowadzonego wyводу opartego o powołane przepisy ustawowe poszerzenie tego kręgu osób byłoby rażącym naruszeniem prawa.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z przepisami Kodeksu wyborczego ustanawiają zatem podział członków wspólnoty samorządowej – mieszkańców gminy – na takich, którzy mogą decydować pośrednio czy bezpośrednio o sprawach gminy i na takich, którzy tego nie mogą czynić. Jest to tradycyjny w prawie samorządowym podział mieszkańców gminy na obywateli gminy i na innych mieszkańców. Wspólnota samorządowa działa niewątpliwie na rzecz dobra wszystkich jej członków, ale nie wszyscy jej członkowie



mają prawo rozstrzygnięcia czy wyrażania opinii. Nie jest to zatem przejaw dyskryminacji mieszkańców gminy, jak mylnie wywodzi organ nadzoru, posiłkując się nietrafnie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który określił jako konstytucyjne tradycyjne obciążenie właścicieli nieruchomości utrzymywaniem czystości na przylegającym do nieruchomości chodniku stanowiącym część pasa drogi publicznej. Organ nadzoru prowadzi w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia natomiast dywagacje na temat konieczności równego traktowania mieszkańców gminy. Jako przykład wskazuje osoby skazane wyrokiem sądu karnego i pozbawione praw publicznych, a także bliżej nieokreślone inne osoby, które nie powinny być dyskryminowane. Organ nie bierze przy tym pod uwagę elementarnych kwestii prawnych związanych ze zdolnością do czynności prawnych osób fizycznych, w szczególności wieku czy ubezwłasnowolnienia.

Sąd nie podzielił więc w całości uzasadnienia przez organ nadzoru motywów stwierdzenia nieważności § 53 oraz § 54 ust. 1 statutu sołectwa. Biorąc to pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga w tej części jest uzasadniona i podlega uwzględnieniu. W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił w tej części zaskarżony akt nadzoru, natomiast w dalszej części, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił.