



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2014 r.

Poz. 2120

**WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 887/13**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 31 stycznia 2014 r.

**po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 12 września 2013 r. Nr XXXIV/203/2013 w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Kamieniec Ząbkowicki II**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Maciej Guziński (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska  
Sędzia WSA Marcin Miemiec

Protokolant

referent Ewa Pąsiek

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 31 stycznia 2014 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Gminy Kamieniec Ząbkowicki  
z dnia 12 września 2013 r. Nr XXXIV/203/2013  
w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Kamieniec Ząbkowicki II

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**  
**II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594) - zwanej w dalszej części uzasadnienia także w skrócie „u.s.g.”, wniósł skargę na opisaną w sentencji wyroku uchwałę Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 12 września 2013 r. w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Kamieniec Ząbkowicki II i domagał się stwierdzenia jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i art. 35 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności podkreślono, że uchwalając treść statutu Sołectwa Kamieniec Ząbkowicki II, Rada w § 12 ust. 1 postanowiła, że „rada sołecka składa się z 7 członków”. Analiza treści uchwały wykazała, że w zakresie składu osobowego rady sołeckiej Rada stanowiła również w dalszych regulacjach Statutu. Mianowicie w § 12 ust. 2 zawarto zapis, zgodnie z którym „decyzję o liczbie członków rady sołeckiej podejmuje zebranie wiejskie”. Ponadto w § 22 ust. 3 Rada wskazała, że „przed wyborem rady sołeckiej zebranie wiejskie ustala liczbę członków rady sołeckiej”.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, oznacza, że z jednej strony w § 12 ust. 1 Rada ustaliła liczbę członków rady sołeckiej, a z drugiej strony dopuściła możliwość dowolnego kształtowania składu liczbowego tego organu sołectwa, przekazując zebraniu wiejskiemu kompetencję do określenia liczby członków rady sołeckiej, co powoduje sprzeczność pomiędzy regulacją § 12 ust. 1, a zapisami § 12 ust. 2 i § 22 ust. 3 uchwały.

Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że wezwał Przewodniczącego Rady Gminy do zajęcia stanowiska w tym zakresie. Pismem z dnia 16 października 2013 r. (Nr OR.0711.34.2010) Przewodniczący wskazał, że intencją Rady było, aby do czasu ustalenia przez zebranie wiejskie liczby członków rady sołeckiej liczba ta wynosiła siedmioro członków.

Organ nadzoru powołał podstawę prawną uchwały, czyli art. 35 ust. 1 u.s.g. Według tego przepisu organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Jak stanowi natomiast art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Organ nadzoru wskazał, że ustawa o samorządzie gminnym nie kwalifikuje w sposób jednoznaczny rady sołeckiej do kategorii organów sołectwa, jednakże jest ona traktowana jako organ wspomagający i opiniodawczo - doradczy. Co więcej, w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca, poprzez określenie szczególnego sposobu wyboru członków rady sołeckiej, przesądza o szczególnym charakterze tego podmiotu. Tym samym, uchwalając statut sołectwa i stanowiąc w zakresie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej Rada Gminy zobowiązana jest do określenia zasad i trybu wyborów, a także organizacji i zadań, również odnośnie rady sołeckiej.

Wobec tego, zdaniem skarżącego, nie można uznać za prawidłowe określenie zasad i trybu wyboru ustawowo określonego organu wspomagającego działalność sołtysa, jakim jest rada sołecka, polegające na przekazaniu zebraniu wiejskiemu kompetencji uregulowania składu liczbowego tego organu wspomagającego. Przy uwzględnieniu mającego miejsce w treści przedmiotowej uchwały sposobu określenia przez Radę Gminy składu liczbowego rady sołeckiej, realizacja przez zebranie wiejskie delegacji określonej 12 ust. 2 i § 22 ust. 3 Statutu będzie de facto oznaczała zmianę treści tego Statutu.

Wojewoda ponownie podkreślił, że Rada z jednej strony określiła skład liczbowy Rady Sołeckiej w sposób jednoznaczny i wiążący poprzez wskazanie, że liczy ona 7 członków, a następnie dopuściła możliwość dowolnego kształtowania składu tego organu przez zebranie wiejskie.

W ocenie organu nadzoru, o ile nienaruszającym prawa w sposób istotny byłoby zezwolenie przez Radę Gminy Kamieniec Ząbkowicki na ustalenie przez zebranie wiejskie ostatecznej liczby członków Rady Sołeckiej w przypadku, gdyby Rada Gminy określiła minimalną liczbę członków tego organu wspomagającego, o tyle, wobec określenia składu liczbowego tego organu w sposób jednoznaczny, działanie, o którym mowa w § 12 ust. 2 § 22 ust. 3, narusza art. 35 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w sposób istotny.

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski zauważył, że z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki wynika, iż wolą Rady było, aby ostateczny skład rady sołeckiej dostosowany był do warunków lokalnych i aby uwzględnił możliwość powołania tego organu wspomagającego w innym składzie liczbowym. Wobec tego wnioszek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały wyłącznie w zakresie § 12 ust. 2 i § 22 ust. 3, powodowałby niedozwoloną modyfikację woli Rady. Z kolei wnioszek o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1 i uwzględnienie skargi w tym zakresie powodowałoby, że statut nie zawierałby obligatoryjnych elementów wynikających art. 35 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, tj. nie określałby zasad wyboru członków oraz organizacji ustawowo określonego organu wspomagającego sołtysa. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, uzasadnia wnioszek o stwierdzenie przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że również inne jej regulacje naruszają prawo w sposób istotny.

Organ powołał zapis § 22 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym „w pierwszej kolejności należy przeprowadzić zgłoszenie kandydatów i głosowanie dla dokonania wyboru sołtysa. W drugiej kolejności przeprowadza się wybory członków rady sołeckiej. Kandydatem na członka rady sołeckiej może być także sołtys”.

Badając tę kwestię Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że ustawa o samorządzie gminnym, w zakresie organów sołectwa, wyodrębnia w sposób jednoznaczny organ, jakim jest sołtys i organ, jakim jest rada sołecka (art. 36 ust. 1 u.s.g.). Również w zakresie wyborów tych organów, przewiduje odrębny ich wybór (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Co więcej, w różny sposób został określony zakres ich kompetencji. Sołtys jest organem wykonawczym, rada sołecka z kolei organem wspomagającym organ wykonawczy.

W ocenie organu nadzoru powyższe oznacza, że jedna osoba nie może pełnić jednocześnie funkcji sołtysa i członka rady sołeckiej. Wykluczającym się jest bowiem jednoczesne pełnienie funkcji organu wykonawczego sołectwa i wspomaganie działania tego organu w ramach działań organu wspomagającego. Zatem sam wybór na sołtysa wyklucza możliwość ubiegania się do pełnienia funkcji w radzie sołeckiej. Odmienne postanowienie statutu sołectwa w tym zakresie i dopuszczenie możliwości kandydowania osoby wybranej na sołtysa do rady sołeckiej narusza art. 36 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. w sposób istotny.

Podniesiono również, że według zapisów § 32 „zmiana niniejszego statutu wymaga opinii zebrania wiejskiego uchwalonej bezwzględną większością głosów przy obecności, co najmniej 10 % jego członków”. Regulacja ta stanowi w zakresie trybu zmiany statutu sołectwa.

Organ stwierdził, że uchwała w przedmiocie uchwalenia statutu sołectwa zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego. Tym samym uchwała ta ma charakter powszechnie obowiązujący i stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego w Gminie Kamieniec Ząbkowicki. Mając jednocześnie na względzie art. 35 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, organ podkreślił, że tryb uchwalania statutu sołectwa, znajdujący odpowiednie zastosowanie do zmiany takiego statutu, określa ustawa.

Tym samym Rada nie jest władna do regulowania w treści statutu trybu dokonywania jego zmian. Upoważnienie do takiego działania nie wynika również z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacja § 32 nie może bowiem zostać zakwalifikowana jako żaden z elementów obligatoryjnych statutu jednostki pomocniczej. Potwierdza to w ocenie skarżącego podjęcie § 32 z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W odpowiedzi na skargę Gmina Kamieniec Ząbkowicki wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podniesiono, że intencją Rady Gminy było wskazanie, aby do czasu ustalenia przez zebranie wiejskie liczby członków rady sołeckiej liczba ta wynosiła siedmioro członków. Odnosząc się jednocześnie do stanowiska organu nadzoru co do braku kompetencji takiego ukształtowania liczby członków Rady Sołeckiej, Gmina wskazała, że Skoro przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. pozostawia wskazaną kompetencję prawodawczą Radzie, to

brak jest powodów, aby to właśnie ten organ w sposób właściwy ukształtował organizację funkcjonowania sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy, w tym zakresie liczebności jej „organu” uchwałodawczego.

Gmina nie zgodziła się również z zarzutem sprzeczności z przepisami prawa w wypadku zapisu § 22 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Wskazany zapis uchwały, wbrew twierdzeniu Organu nadzoru, wcale nie przesądza o tym, że nowowybrany Sołtys będzie jednocześnie pełnił obowiązki członka Rady Sołeckiej. Przeciwna konkluzja zawiera wręcz bezpodstawną sugestię, że wskazany zapis uchwały wprowadza automatyzm w zakresie unii personalnej pomiędzy organami sołectwa. Gmina podniosła jednocześnie, że żadne względy prawne bądź przeszkody faktyczne nie stoją na przeszkodzie ewentualnemu złożeniu rezygnacji przez sołtysa z powierzonej mu funkcji w wypadku jego wyboru do składu rady sołeckiej. Podkreślono, że brak jest przy tym jakichkolwiek przeszkód formalnych, określonych w obowiązujących przepisach, które wykluczałby możliwość kandydowania sołtysa w wyborach do rady sołeckiej. Ustawodawca nie określił ani zasad uczestnictwa w zebraniu wiejskim ani kręgu osób uprawnionych do udziału w obradach. Powinien to regulować właśnie statut sołectwa. Tym niemniej jednak czynne prawo wyborcze do organów sołectwa zostało ustawowo przyznane stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, a więc przebywającym tam z zamiarem stałego pobytu, nawet jeśli nie są zameldowani na stałe. Bez wątplenia do takich osób zalicza się także sołtys. Tym samym, w ocenie gminy, organ nadzoru, kwestionując powołany wyżej zapis statutu, w istocie rzeczy neguje obowiązywanie ustawowej reguły przepisu art. 36 ust. 2 u.s.g.

Odnosnie zapisu § 32 zaskarżonej uchwały Gmina podniosła, że poznanie przez rady gminy opinii zebrania wiejskiego, także stanowiące formę konsultacji społecznej, nie uchyła uprawnienia rady gminy w zakresie kompetencji do samodzielnej zmiany statutu. Przeciwnie, wskazany zapis § 32 wprowadza dodatkową formę konsultacji – w formie opinii rady sołeckiej, która pozwala radzie poznać stanowisko reprezentantów mieszkańców sołectwa w przedmiocie projektowanej zmiany statutu. Wynik konsultacji w sprawie statutu jednostki pomocniczej nie ma wiążącego znaczenia dla rady gminy, ale ich brak należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy podjętej w sprawie określenia statutu jednostki pomocniczej. Takiego skutku jednak nie będzie w wypadku braku opinii wskazanej w § 32 przedmiotowej uchwały, albowiem nie przewidują tego rodzaju skutku przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

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

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość, między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. ze zm.) zwana dalej w skrócie „p.p.s.a.”, nie wprowadza innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art.3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.).

Według art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przytoczony przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa jednak jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Według art. 91 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne” (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwała lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Zgodnie więc z treścią art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, o tym czy stwierdza się nieważność zaskarżonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ogranicza się do stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia.

W orzecznictwie sądowo – administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Powołana ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenia prawa i nieistotne naruszenia prawa, nie określa jednak rodzaju naruszenia prawa, o które należy zaliczyć do określonej kategorii wad. Tak więc badając czy organ administracyjny nie dopuścił się uchybień skutkujących nieważnością uchwały sąd – w oparciu o art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a. – nie jest związany sformułowanymi w niej zarzutami i wnioskami skargi, lecz obowiązany jest oprzeć się na konstytucyjnej zasadzie praworządności, która wiąże wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa.

Zaskarżoną przez organ nadzoru uchwałę Nr XXXIV/203/2013 z dnia 12 września 2013 r. w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Kamieniec Żąbkowicki II, Rada Gminy Kamieniec Żąbkowicki podjęła na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Odnotować należy także, iż jednostką pomocniczą w gminie jest sołectwo, utworzone na zasadzie art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z przywołanego przepisu wynika, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Z kolei przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny przesądza o charakterze prawnym statutu jednostki pomocniczej. Według tego przepisu, statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego.

Na obligatoryjne elementy przedmiotowe unormowań statutowych jednostki pomocniczej wskazuje przepis art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "w szczególności". Stąd statut sołectwa winien określać w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Mając na uwadze przywołane wyżej regulacje prawne, stwierdzić należy, że wskazany przepis art. 35 ust. 1 ustawy zawiera upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest 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 bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie".

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że zaskarżona uchwała jako akt prawa miejscowego, podlega szczególnym rygorom prawnym, dlatego zapisy w zakresie elementarnych ustaleń dotyczących organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej winny być jednoznaczne, czytelne oraz nie powinny budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

W przekonaniu Sądu rzeczona uchwała została podjęta z istotnymi naruszeniami prawa, co musiało skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że kwestionowane zapisy § 12 ust. 1 i 2 oraz § 22 ust. 3 uchwały zawierają wzajemnie sprzeczne postanowienia co do składu osobowego rady sołeckiej. Z jednej bowiem strony Rada Gminy określiła skład liczbowy tego organu w sposób jednoznaczny i wiążący, tj. wskazała, że rada sołecka liczy 7 członków (§ 12 ust. 1), a następnie dopuściła możliwość dowolnego kształtowania składu tego organu przez zebranie wiejskie (§ 12 ust. 2 i § 22 ust. 3). Wskazane regulacje są zatem

obarczone wadą legislacyjną, gdyż budzą wątpliwości w zakresie wyznaczenia składu liczbowego ustawowo określonego organu wspomagającego sołtysa, jakim jest rada sołecka. Przy uwzględnieniu konkretnej liczby członków przedmiotowego organu, jaka została wskazana w § 12 ust. 1, dokonanie przez zebranie wiejskie odrębnego określenia składu rady sołeckiej będzie powodowało zmianę treści Statutu.

Abstrahując od intencji jakie legły u podstaw wprowadzenia przez Radę Gminy powyższej regulacji, należy zwrócić uwagę na fakt, że ustanowienie jednocześnie dwóch sprzecznych postanowień co do określenia składu osobowego rady sołeckiej nie mogło zostać przez Sąd usankcjonowane. Nie sposób także kwestionować tych uregulowań, stwierdzając nieważność tylko jednego z omawianych przepisów, pozostawiając poza zakresem rozstrzygnięcia pozostałe z nich, gdyż Sąd nie jest uprawniony przy realizacji swej funkcji kontrolnej do dokonania wyboru w tym zakresie. Jednocześnie wskazać należy, że umieszczenie wzajemnie sprzecznych regulacji w elementach obligatoryjnych statutu wpływa na legalność całego aktu.

Niezależnie od powyższego za naruszający prawo uznać również należy zapis § 22 ust. 2 Rozdziału 5 Statutu regulującego zasady i tryb wyboru sołtysa i rady sołeckiej w którym przyjęto, że „w pierwszej kolejności należy przeprowadzić zgłoszenie kandydatów i głosowanie dla dokonania wyboru sołtysa. W drugiej kolejności przeprowadza się wybory członków rady sołeckiej. Kandydatem na członka rady sołeckiej może być także sołtys”.

W odniesieniu do ostatniego zdania powołanego zapisu podnieść należy, że wskazanie kto może być kandydatem na członka rady sołeckiej nie mieści się w normatywnym zakresie właściwości art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. Jak wspomniano wyżej – z przepisu tego wynika kompetencja rady gminy do określenia w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej. Samodzielność prawodawcy miejscowego jest jednak ograniczona koniecznością respektowania granic wyznaczanych przez akty wyższej rangi. Określenie trybu wyborów to uregulowanie kwestii "technicznych" związanych z wyborami – m.in. w jakim trybie i w jakiej formie powinny być zgłaszane kandydatury, jaki powinien być tryb głosowania na kandydatów, etc. W uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się natomiast kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców sołectwa.

Podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące sołtysa i rady sołeckiej, a więc organów sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy ustala art. 36 ust. 2 u.s.g. Przepis ten przewiduje mianowicie, że "sołtys i członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania". Przepis ten jest bezwzględnie wiążący dla rady gminy podczas tworzenia i uchwalania statutu jednostki pomocniczej (por. A. Skoczylas w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz", Warszawa 2011, s. 409, punkt 6), "w sposób kompletny regulując podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectw" (por. wyrok WSA w Opolu z 4 marca 2008r., II SA/Op 561/07) i wytyczając w ten sposób radzie gminy dopuszczalne granice regulacji statutem sołectwa.

Sąd stwierdza zatem, że rada gminy zapisem § 22 ust. 2 uchwały wkroczyła bez podstawy prawnej w sferę uregulowaną prawem ustawowym, naruszając w sposób istotny to prawo.

Odnosząc się do zapisu § 32 badanej uchwały, w których Rada postanowiła, że „zmiana niniejszego statutu wymaga opinii zebrania wiejskiego uchwalonej bezwzględną większością głosów przy obecności, co najmniej 10 % jego członków”, należało stwierdzić, że regulacją tą Rada postanowiła w zakresie trybu zmiany statutu sołectwa. W tym miejscu przypomnieć należy, że według art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zgodnie natomiast z powszechnie przyjętą w procesie stanowienia prawa zasadą, zmiana aktu dokonywana jest w takim samym trybie, w jakim odbywał się proces tworzenia aktu zmienianego. Zatem zmiana statutu sołectwa dokonywana jest w takim samym trybie co jego uchwalenie, które określa ustawa. Tym samym Rada nie jest władna do regulowania w treści statutu trybu dokonywania jego zmian.

Wskazana regulacja nie mieści się także w kompetencji art. 35 ust. 3 u.s.g., gdyż nie może zostać zakwalifikowana jako żaden z elementów obligatoryjnych statutu jednostki pomocniczej. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie mieszczą się w pojęciu „organizacji i zakres działania jednostki pomocniczej”. Natomiast zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy rada gminy powinna określić odrębną uchwałą podjętą stosownie do przepisu art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie

gminnym. (Por. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Lu 178/08, dostępne na stronie internetowej NSA w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Powyższa regulacja stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 3 u.s.g.

Ze wszystkich powyższych wywodów wynika, że oceniana w niniejszej sprawie uchwała, która jest aktem prawa miejscowego, zawiera zapisy sprzeczne oraz naruszające regulacje ustawowe. W konsekwencji stwierdzonych naruszeń Sąd orzekł o jej nieważności w całości, bowiem zaistniałe uchybienia spowodowały sytuację, w której po wyeliminowaniu nieważnych postanowień aktu, uchwała stałaby się w rzeczywistości aktem kadłubowym, niemożliwym do wykonania.

W tym stanie rzeczy, z przyczyn wywiedzionych wyżej, należało uznać, że wymienione zapisy zaskarżonej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji. Orzeczenie zawarte w punkcie II wyroku znajduje wsparcie w przepisie art. 152 p.p.s.a.