



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7792

### WYROK NR IV A/PO 444/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 14 lipca 2020 r.

#### w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Orchowo

Sygn. akt IV SA/Po 444/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lipca 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marzenna Kosewska (spr.)

Sędziowie WSA Walentyna Długaszewska

WSA Mirella Ławniczak

po rozpoznaniu w dniu 14 lipca 2020r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Gminy Orchowo

z dnia 24 maja 2007r. nr X/51/07

w przedmiocie uchwalenia statutu Sołectwa Orchowo

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

#### Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Słupcy wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Orchowo z dnia 24 maja 2007 r. nr X/51/07 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Orchowo.

Uchwale tej zarzucono istotne naruszenie prawa – art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., dalej : U.s.g., polegające na przekroczeniu przez Radę Gminy Orchowo w przepisach § 3 ust. 2, § 8, § 9 ust. 1 zdanie drugie, § 13 ust. 1 w zakresie słów „przez zebranie wiejskie”, § 15 ust. 1 w zakresie słów „w szczególności”, § 15 ust. 1 pkt 1, § 16 ust. 1, § 16 ust. 2 w zakresie słów „w szczególności”, § 17 ust. 1 w zakresie słów „w tym sołtysa”, § 21 uchwały uprawnienia, którego zakres określają powołane wyżej przepisy poprzez umieszczenie w uchwale przepisów regulujących sprawę wykraczające poza upoważnienie ustawowe oraz niezrealizowanie w pełni treści upoważnienia ustawowego.

Wniesiono o stwierdzenie nieważności uchwały.

W szczególności zarzucono naruszenie :

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 U.s.g. poprzez nadanie w § 3 ust. 2 i § 13 ust. 1, § 15 ust. pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu – jakim jest Zebranie Wiejskie – kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej - art. 35 ust. 3 pkt. 2 w zw. z art. 36 ust. 2 U.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 8 uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego poprzez zastrzeżenie, że dla ważności dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 20 % stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania oraz wprowadzenie konieczności przeprowadzenia drugiego i kolejnego głosowania oraz poprzez przyznanie Wójtowi Gminy uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania

- art. 36 ust. 2 U.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 9 uchwały możliwości określenia limitu kandydatów wyborach na sołtysa i do rady sołeckiej

- art. 35 ust. 3 pkt 3 U.s.g. poprzez użycie określenia „w szczególności” przy określaniu zadań zebrania wiejskiego i rady sołeckiej w § 15 i § 16 uchwały

- art. 36 ust. 1 U.s.g. polegające na wprowadzeniu sołtysa do składu rady sołeckiej w § 17 uchwały

- art. 35 ust. 3 pkt 5 U.s.g. poprzez niezrealizowanie w pełni w Rozdziale VI uchwały treści upoważnienia ustawowego.

Zdaniem Prokuratora m. in. zebranie wiejskie nie ma jako organ kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej, albowiem uprawnieni są do tego wszyscy mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania w wyborach powszechnych.

W uchwale niezasadnie wprowadzono dodatkowe warunki formalne dotyczące ważności wyborów sołtysa i rady sołeckiej, albowiem dokonywały one modyfikacji reguł wynikających z prawa powszechnie obowiązującego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Orchowo podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie, wnosząc o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Orchowo z dnia 24 maja 2007 r. nr X/51/07 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Orchowo.

Skarga została wniesiona na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1, art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z powyższymi przepisami kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 50 § 1 Ppsa uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prokurator nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy natomiast zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa zgodnie z art. 147 § 1 Ppsa.

Dokonując tak zakreślonej kontroli zaskarżonej Uchwały, Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały na wstępie przytoczyć należy treść przepisu art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia Uchwały, które nie zmieniło się do dnia wniesienia skargi). I tak, zgodnie z art. 35:

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.

Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 1 Usg organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Na podstawie art. 36 ust. 2 U.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 Usg, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Zgodnie natomiast z art. 91 ust. 4 Usg, 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 Usg wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, co zdecydowało o konieczności wyeliminowania Uchwały z obrotu prawnego.

Chodzi o zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 U.s.g. poprzez nadanie w § 3 ust. 2 i § 13 ust. 1, § 15 ust. pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu – jakim jest Zebranie Wiejskie – kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej.

Przechodząc do analizy powyższego zarzutu wskazać trzeba, że należy analizować go w trzech płaszczyznach: w kontekście wyboru sołtysa i rady sołeckiej, w kontekście ich odwołania oraz w kontekście rozróżnienia pomiędzy zebraniem mieszkańców, a zebraniem wiejskim, o czym szerzej poniżej.

W ocenie Sądu regulacja statutu w powyższym zakresie narusza przepis art. 36 ust. 2 Usg, zgodnie z którym "sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańcy sołectwa uprawnionych do głosowania."

Wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 36 ust. 2 Usg przesądza o tym, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańcy sołectwa i uprawnionym do głosowania; przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej.

W ocenie Sądu nadanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, w sposób oczywisty pozostaje także w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 Usg, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka; tym samym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze;

Ponadto, ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera, w omawianej materii, zapisu pozwalającego na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą. Regulacja art. 36 ust. 2 jest bezwzględnie obowiązująca i nie podlega modyfikacjom w drodze statutu jednostki pomocniczej (por. też II SA/Op 600/06; II SA/OP 225/09; II SA/Ke 122/20; II SA/Go 466/19).

W powyższym kontekście, w zakresie nadania kompetencji do wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej, zapis Uchwały należy uznać za istotnie naruszający prawo, co determinuje konieczność stwierdzenia jego nieważności.

W tym miejscu rozważenia wymaga, jeszcze jedna kwestia – mianowicie rozróżnienia między zebraniem wiejskim jako organem, a zebraniem mieszkańców sołectwa.

W praktyce skład obu gremiów – zebrania mieszkańców, jako ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej oraz zebrania wiejskiego – jako organu uchwałodawczego pokrywa się. Z tego jednak względu nie można uznać, że nie doszło do naruszenia prawa. Nawet bowiem, jeśli w rzeczywistości wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej miałyby dokonywać ten de facto sam krąg, który stanowi zebranie wiejskie, to w warstwie prawnej nie jest dopuszczalne pozostawienie zapisów Statutu w uchwalonej postaci, albowiem zebranie wiejskie nie może mieć przyznaných kompetencji wykraczających poza ustawowe upoważnienie z art. 36 ust. 1 Usg.

Odmienne należy jednak spojrzeć na zagadnienie, czy Rada była uprawniona do ustalenia w przepisie kompetencji dla zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej.

W tej mierze Naczelny Sąd Administracyjny II OSK 1528/17 zajął stanowisko, które Sąd podziela, podnosząc, iż skoro żadne przepisy nie regulują zasad i trybu odwołania sołtysa, to nie stanowi naruszenia prawa treść statutów sołectw, zgodnie z którymi odwołanie sołtysów następuje w drodze głosowania jawnego. Rada Gminy miała możliwość wyboru, czy odwoływanie sołtysów może nastąpić w drodze uchwał zebrań wiejskich i czy takie głosowania będą tajne lub jawne. Okoliczność, że ustawodawca sprecyzował tryb wyboru sołtysa (i członków rady sołeckiej) w drodze głosowania tajnego oznacza tylko tyle, że w statucie jednostki pomocniczej nie można odmiennie określić sposobu głosowania nad wyborem do wyżej wymienionych organów sołectwa. Nie można zaś domniemywać, że skoro ustawodawca uregulował sposób wyboru sołtysa, to należy uznać, że w identyczny sposób następuje również odwołanie sołtysa. Domniemanie nie jest i nie może być kryterium nadzoru nad działalnością organów samorządu. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. też wyroki w sprawach :II SA/Ke 1104/19; II SA/Ke 122/20).

Należy zatem stwierdzić, że zaskarżona w niniejszej sprawie Uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa, powodującym jej nieważność.

Niezbędne jest przy tym stwierdzenie nieważności uchwały w całości, a nie tylko co do wskazanych w skardze przepisów uchwały dotyczących omawianej problematyki. Wadliwość prawna przepisów uregulowanych w § 3 ust. 2 i § 13 ust. 1, § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały oznacza bowiem konieczność stwierdzenia, że całokształt regulacji dotyczących ustrojowej pozycji zebrania wiejskiego zawartej w zaskarżonej uchwale jest wadliwy.

Na konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości wskazuje ponadto zasadny – w ocenie Sądu – zarzut dotyczący naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 U.s.g. poprzez niezrealizowanie w pełni w Rozdziale VI uchwały treści upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 21 uchwały nadzór nad działalnością sołectwa sprawuje wyłącznie Rada Gminy poprzez rozpatrywanie sprawozdań z działalności gospodarczej, finansowej i społecznej sołectwa.

Sąd stwierdził, że po nowelizacji art. 35 Usg uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują obu organom gminy: radzie i wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Co się tyczy zakresu kontroli, to może ona obejmować działalność organów jednostek pomocniczych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ich działań. Przy redagowaniu statutu jednostki pomocniczej należy także pamiętać o ustawowych kompetencjach kontrolnych, jakie w tym zakresie przysługują komisji rewizyjnej rady gminy (por. II SA/Go 519/19). Zgodnie z art. 18 a ust. 1 Usg Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

W ocenie Sądu zatem § 21 uchwały wymaga stwierdzenia nieważności.

W skardze podniesiono zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 U.s.g. polegającego na wprowadzeniu w § 8 uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego poprzez zastrzeżenie, że dla ważności dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 20 % stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania oraz wprowadzenie konieczności przeprowadzenia drugiego i kolejnego głosowania oraz poprzez przyznanie Wójtowi Gminy uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 36 ust. 2 Usg czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje on, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i w sposób niebudzący wątpliwości reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie nie zastrzegając żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Za sprzeczny zatem z art. 36 ust. 2 Usg należałoby uznać zapis statutu, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy, co do zasady, za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. II SA/OI 1446/16, II SA/Go 16/20, II SA 2112/01, II SA/Go 737/18).

Należy jednak przy ocenie tego zarzutu mieć na uwadze kwestie istotności naruszenia prawa. Należy bowiem stwierdzić, że naruszenia takiego charakteru niemające - drobne, nieistotne, nieznaczne, podstawy do wydania takiego rozstrzygnięcia nie stwarzają, przy całej niedookreśloności i ocenności takiego kryterium rozdziału tych naruszeń, ze względu na doniosłość skutków prawnych związanych ze stwierdzeniem nieważności uchwały, wystąpienie cechy istotności naruszenia prawa powinno być przedmiotem szczególnie wyważonej oceny sądu, wyrażonej w stosownej, przytoczonej na tę okoliczność argumentacji (II FSK 2999/16).

W powyższym kontekście, zdaniem Sądu, mimo że wprowadzenie wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa i rady sołeckiej, narusza prawo, to przewidziany w dalszej części kwestionowanej Uchwały tryb postępowania, nie uzasadnia konieczności wyeliminowania tego zapisu z obrotu prawnego. Zapis Statutu, który w swojej istocie dotyczy kwestii ściśle technicznej i pozwala na rozpoczęcie głosowania z nieznacznym (30 minutowym) opóźnieniem w stosunku do wskazanej godziny, nie narusza zasady przeprowadzenia wyborów w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W tej mierze zatem zarzuty skargi nie zasługiwały na uwzględnienie.

Zdaniem Sądu zasadny był zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 U.s.g. polegającego na wprowadzeniu w § 9 uchwały możliwości określenia limitu kandydatów w wyborach na sołtysa i do rady sołeckiej. Jest to bowiem regulacja sprzeczna wprost z art. 36 ust. 2 Usg, 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. Liczba kandydatów ma być nieograniczona, a zatem regulacja dopuszczająca możliwość limitowania liczby kandydatów w wyborach jest niezgodna z przepisami ustawowymi.

Zasadny był zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 3 U.s.g. poprzez użycie określenia „w szczególności” przy określaniu zadań zebrania wiejskiego i rady sołeckiej w § 15 i § 16 uchwały.

Zarówno w § 15, jak i w § 16 pojawia się to samo naruszenie przepisów, polegające na ustanowieniu otwartego katalogu zadań zebrania wiejskiego i rady sołeckiej, a to z uwagi na użycie zwrotu „w szczególności”.

Tymczasem zarówno zadania zebrania wiejskiego, sposób ich realizacji, jak i zadania sołtysa oraz zadania rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. W orzecznictwie podnosi się, że przyjęcie innego założenia, umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa byłby zaś sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 Usg. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (tak m.in. III SA/Wr 111/12, III SA/Kr 1451/17, III SA/Łd 28/19, II SA/Ke 617/19, II SA/Ke 751/19 i tam cytowane).

W tych okolicznościach zarzut skargi zasługiwał na uwzględnienie, albowiem wskazane jednostki redakcyjne Statutu naruszały prawo w sposób istotny, w zakresie w jakim § 15 i § 16 posługiwały się pojęciem „w szczególności”.

Zasadny był ponadto zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 U.s.g. polegającego na wprowadzeniu sołtysa do składu rady sołeckiej w § 17 uchwały.

Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 1 Usg organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

Rada sołecka nie jest wobec tego samodzielnym organem w sołectwie, ma jedynie charakter wspomagający wobec działalności sołtysa.

W opisanych okolicznościach, jak wskazano na wstępie, z uwagi na stwierdzone uchybienia, Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo i na podstawie art. 147 § 1 Ppsa orzekł jak w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Walentyna Długaszewska

Sędzia WSA

(-) Mirella Ławniczak