



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 19 października 2020 r.

Poz. 7891

**WYROK NR IV SA/PO 448/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 31 lipca 2020 r.

**w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Orchówek**

Sygn. akt IV SA/Po 448/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkiewicz-Grochowska (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 31 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Gminy Orchowo

z dnia 24 maja 2007 r. Nr X/52/07

w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Orchówek

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 3 ust. 2

- § 8

- § 9 ust. 1

- § 15 ust. 1 w zakresie zwrotu „, a w szczególności”

- § 15 ust. 1 pkt 1

- § 16 ust. 1

- § 16 ust. 2 w zakresie zwrotu „, a w szczególności”

- § 17 ust. 1

- Rozdział VI statutu

2. w pozostałej części skargę oddala.

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Orchowo w dniu 24 maja 2007 r. na podstawie art. 35 ust. 1 i 3, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) podjęła uchwałę nr X/52/07 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Orchówek (zwaną dalej "Uchwałą" lub "Statutem").

Skargę na tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Rejonowy w Słupcy, który – zarzuciwszy istotne naruszenie prawa, tj. art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej w skrócie "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 Nr X/52/07 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. Na podstawie art. 147 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) dalej p.p.s.a. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi jej autor wskazał, że uchwale zarzuca istotne naruszenie prawa materialnego, a w szczególności przepisów:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 3 ust. 2 i § 13 ust. 1, § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do powołania i odwołania sołtysa oraz rady sołeckiej – gdyż, zdaniem Skarżącego, w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. U.s.g. nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą;

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 8 zaskarżonej uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego, przez 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 uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania; Art. 36 ust. 2 u.s.g. statuuje, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter iuris cogens ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Skoro zatem prawo do udziału w głosowaniu mają wszyscy stali mieszkańcy sołectwa, to wójt może jedynie sporządzić listę uprawnionych do głosowania, a nie ma prawa określania liczby osób uprawnionych.

- art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 9 zaskarżonej uchwały możliwości określenia limitu kandydatów wyborach na sołtysa i do rady sołeckiej. Ustawodawca, w sposób wyczerpujący i zupełny, wskazał w art. 36 ust. 2 u.s.g., że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są (...) spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wprowadzenie w statucie sołectwa limitu kandydatów uznać za niedopuszczalne.

- 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 zaskarżonej uchwały gdyż zadania sołectwa, sposób ich realizacji, zadania sołtysa, 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. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

- art. 36 ust. 1 u.s.g. polegające na wprowadzeniu sołtysa do składu rady sołeckiej w § 17 zaskarżonej uchwały. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys - organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Zapisem tym ustawodawca dokonał wyraźnego podziału kompetencyjnego w jednostce pomocniczej gminy, według którego jej organami są zebranie wiejskie i sołtys, a rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, nie jest jednak organem samodzielnym, uprawnionym do reprezentowania sołectwa. Jest ciałem o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzonym w celu wspomaganie sołtysa w realizacji jego zadań.

- art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. poprzez niezrealizowanie w pełni w Rozdziale VI zaskarżonej uchwały treści upoważnienia ustawowego. Rada Gminy Orchowo w Rozdziale VI "Kontrola i Nadzór nad Sołectwem" ograniczyła się jedynie do ustawowego stwierdzenia, iż nadzór nad działalnością sołectwa sprawowany jest poprzez rozpatrywanie sprawozdań z działalności gospodarczej, finansowej i społecznej sołectwa, bez określenia szczegółów zakresu i formy tej kontroli oraz nadzoru. Nadto uprawnienie do nadzoru nadano wyłącznie Radzie Gminy. W świetle art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy oraz wójt. Po nowelizacji art. 35, uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują obu organom gminy: radzie i wójtowi. 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 (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Przy formułowaniu zapisów odnoszących się do nadzoru należy jak najściślej wzorować się na przepisach rozdziału 10 u.s.g. Pominięcie przez radę gminy, któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Reasumując Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały Rady Gminy Orchowo Nr X/52/07 z dnia 24 maja 2007r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Orchówek jako w sposób istotny naruszającej przepisy rangi ustawowej wskazane w zarzutach skargi.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Orchowo wniósł o jej oddalenie

Na wezwanie Sądu Wójt Orchowa wykazał, że podjęcie zaskarżonej uchwały w sprawie przyjęcia statutu Sołectwa Orchówek poprzedziły konsultacje społeczne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna w części.

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy Orchowo wywiódł w niniejszej sprawie Prokurator Rejonowy w Słupcy, na podstawie art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie "p.p.s.a."), który to przepis wśród osób uprawnionych do wniesienia skargi wymienia także prokuratora.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania

zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; w skrócie "Konstytucja RP") – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przy tym – jak to już wyżej wskazano – decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Sąd uznał za uzasadniony zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. w § 3 ust. 2 i częściowo § 15 ust. 1 pkt 1 statutu tj. w zakresie wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Postanowienie § 3 ust. 1 statutu stanowi, że organami sołectwa są zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy (pkt 1) i sołtys jako organ wykonawczy (pkt 2). Postanowienie § 3 ust. 2 statutu stanowi, że do pomocy w realizacji zadań sołtysa, zebranie wiejskie wybiera radę sołecką o kompetencjach opiniodawczo - doradczych. Z § 15 ust. 1 pkt 1 statutu wynika zaś, że do kompetencji zebrania wiejskiego należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania sołectwa, a w szczególności: wybór i odwołanie organów sołectwa. Postanowienie § 16 ust. 1 statutu stanowi, że zebranie wiejskie powołuje radę sołecką. Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy - zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia tego organu o kompetencje elekcyjne. Konieczne było zatem stwierdzenie nieważności w części § 3 ust. 2 i § 15 ust. 1 pkt 1 § 16 ust. 1 uchwały w zakresie wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Powyższe nie dotyczy natomiast procedury odwołania. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (por.: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17). Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, kompetencji do odwołania sołtysa i rady sołeckiej, w sposób istotny narusza prawo. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Dlatego w tej części, tj. dotyczącej odwołania organów sołectwa w § 15 ust. 1 pkt 1 i § 13 ust. 1 skargę Sąd uznał za nieuzasadnioną.

Za zasadny Sąd uznał zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w z w. z art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez bezpodstawne wprowadzenie w treści § 8 statutu wymagania kworum dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one ustawowe i bezwzględnie obowiązujące zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r., II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., II SA/Ol 1446/16).

Na uwzględnienie zasługiwał również zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. polegający na wprowadzeniu w § 9 zaskarżonej uchwały możliwości określenia limitu kandydatów wyborach na sołtysa i do rady sołeckiej. Ustawodawca, w sposób wyczerpujący i zupełny, wskazał w art. 36 ust. 2 u.s.g., że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są (...) spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wprowadzenie w statucie sołectwa limitu kandydatów należało więc uznać za niedopuszczalne.

Sąd w niniejszym składzie podziela też zarzut Prokuratora naruszenia art. 36 ust. 1 u.s.g., polegający na wprowadzeniu sołtysa do składu rady sołeckiej w § 17 zaskarżonej uchwały. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys - organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Zapisem tym ustawodawca dokonał wyraźnego podziału kompetencyjnego w jednostce pomocniczej gminy, według którego jej organami są zebranie wiejskie i sołtys, a rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, nie jest jednak organem samodzielnym, uprawnionym do reprezentowania sołectwa. Jest ciałem o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzonym w celu wspomaganie sołtysa w realizacji jego zadań.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela pogląd Prokuratora, że w świetle art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. i - dodajmy - art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Wymogów tych z pewnością nie spełniają regulacje § 15 ust. 1 i § 16 ust. 6 statutu, z których pierwsza normuje w sposób otwarty, przy użyciu zwrotu ", a w szczególności", zadania poszczególnych zebrania wiejskiego, a druga, tak samo, zadania rady sołeckiej.

Wyrażenie „w szczególności” znamionuje bowiem niewyczerpujący charakter zawartego w tym przepisie wyliczenia elementów treściowych statutu, natomiast w ogóle nie odnosi się do sposobu uregulowania (enumeratywnie czy w sposób przykładowy) poszczególnych ww. elementów w statucie. Innymi słowy, użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot "w szczególności" przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze kwestie, niż wskazane w pkt 1-5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii - a zwłaszcza zadań jednostki pomocniczej i jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań - w sposób otwarty.

Nie sposób mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni "konkretnych" uprawnień w sytuacji, gdy - tak jak w niniejszej sprawie - nie zostały one wymienione w statucie w sposób wyczerpujący. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 15 ust. 1 i § 16 ust. 2 Statutu w zakresie użytego w nim wyrażenia ", a w szczególności".

W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).

Za uzasadniony Sąd uznał natomiast zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. poprzez niezrealizowanie w pełni w Rozdziale VI zaskarżonej uchwały treści upoważnienia ustawowego. Rada Gminy Orchowo w Rozdziale VI "Kontrola i Nadzór nad Sołectwem" ograniczyła się jedynie do ustawowego stwierdzenia, iż nadzór nad działalnością sołectwa sprawowany jest poprzez rozpatrywanie sprawozdań z działalności gospodarczej, finansowej i społecznej sołectwa, bez określenia szczegółów zakresu i formy tej kontroli oraz nadzoru. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. W myśl art. 18a ust. 1 u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Należy podkreślić, że w doktrynie podnosi

się, że po nowelizacji art. 35, uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują obu organom gminy: radzie i wójtowi. 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 pamiętać o ustawowych kompetencjach kontrolnych, jakie w tym zakresie przysługują komisji rewizyjnej rady gminy (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Przy formułowaniu zapisów odnoszących się do nadzoru należy jak najściślej wzorować się na przepisach rozdziału 10 u.s.g. (zob. A. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012). Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że pominięcie przez radę gminy, któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Wobec tego zarzut Prokuratora niezrealizowania w pełni w Rozdziale VI zaskarżonej uchwały treści upoważnienia ustawowego należało uznać za zasady, co skutkowało stwierdzeniem nieważności całego Rozdziału VI zaskarżonej uchwały zatytułowanego Kontrola i nadzór nad sołectwem.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o nieważności § 3 ust. 2, § 8, § 9 ust 1, § 15 ust. 1 pkt 1 w zakresie zwrotu ", a szczególności", § 15 ust. 1 pkt 1, § 16 ust 1, § 16 ust 2 w zakresie zwrotu ", a w szczególności", § 17 ust 1 i Rozdziału VI statutu, jak w punkcie 1 wyroku. W pozostałym zakresie Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił, jak w punkcie 2 wyroku.

Zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z dnia 1 czerwca 2020 r., na podstawie art. 15 zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.) w zw. z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w składzie 3 sędziów (zarządzenie z 01 lipca 2020r., k. 66 akt sąd.).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)