



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8226

### WYROK NR IV SA/PO 694/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

#### w sprawie nadania Statutu Sołectwu Kalina

Sygn. akt IV SA/Po 694/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Józef Maleszewski

WSA Monika Świerczak (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Koninie

na uchwałę Rady Gminy Wierzbinek

z dnia 26 czerwca 2014 r. nr XXXV/325/14

w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Kalina

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 15 ust. 2 w zakresie użytego w nim zwrotu „w szczególności” oraz § 11 ust. 2 pkt 1

#### UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Koninie pismem z dnia 16 kwietnia 2020 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Wierzbinek z dnia 26 czerwca 2014 r., nr XXXV/325/14 (dalej również jako: „uchwała” albo „statut”), w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kalina wnosząc o stwierdzenie nieważności postanowień § 11 ust. 2 pkt 1 oraz § 15 ust. 2 uchwały.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił naruszenie:

1) art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 dalej jako: „u.s.g.”) przez użycie określenia „w szczególności” przy określaniu kompetencji sołtysa w § 15 ust. 2 uchwały,

2) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do powołania i odwołania Sołtysa oraz Rady Sołeckiej.

W uzasadnieniu skargi Prokurator – w odwołaniu do orzeczeń sądów administracyjnych, wskazał na wadliwość powyższych postanowień statutu, wskazując, że zostały one podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Rada Gminy Wierzbinek w odpowiedzi na skargę wniosła o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej jako: „P.p.s.a.”) wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, Sąd 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. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. I tak, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut jednostki pomocniczej, jak stanowi art. 35 ust. 3 u.s.g., 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 zauważa, że przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. 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 rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały, jako trafny należało ocenić zarzut Prokuratora o nieuzasadnionym użyciu wyrażenia „w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia zadań Sołtysa określonych w § 15 ust. 2 statutu, co czyni to wyliczenie niewyczerpującym. Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd prokuratora, że w świetle art. 35 § 3 pkt 3 u.s.g., i – dodajmy – art. 35 § 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 spełnia zaskarżona regulacja § 15 ust. 2 statutu, która przez użycie we wprowadzeniu do wyliczenia, zwrotu „w szczególności” normuje zadania sołtysa w sposób otwarty – co skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności tej części kontrolowanej uchwały.

Przechodząc do postanowień statutu dotyczących wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie prokurator wskazał – jako wadliwe postanowienia § 11 ust. 2 pkt 1 statutu i Sąd to stanowisko podzielił. Jak stanowi bowiem 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.). Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki terytorialnej,

mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Brak jest w aktualnym stanie prawnym przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego do dokonywania wyboru i odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że w samym Statucie - w § 6 ust. 2 - zawarto postanowienie definiujące, czym jest zebranie wiejskie w rozumieniu uchwały, wskazując, że jest ono organem uchwałodawczym sołectwa. Przyznanie zebraniu wiejskiemu - definiowanemu tak jak w kontrolowanej uchwale - 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. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych. Konieczne było zatem stwierdzenie nieważności § 11 ust. 2 pkt 1.

Podsumowując, z podanych wyżej powodów Sąd w wyroku na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność niżej wymienionych przepisów zaskarżonej uchwały: § 15 ust. 2 w części dotyczącej użytego w nim zwrotu „w szczególności” oraz § 11 ust. 2 pkt 1.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak