



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 17 listopada 2020 r.

Poz. 8664

### WYROK NR IV SA/PO 692/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 sierpnia 2020 r.

#### w sprawie nadania Statutu Sołectwu Kryszkowice

Sygn. akt IV SA/Po 692/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Koninie

na uchwałę Rady Gminy Wierzbinek

z dnia 26 czerwca 2014 r. nr XXXV/327/14

w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Kryszkowice

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 11 ust. 2 pkt 1 w zakresie użytego w nim zwrotu „wybór i” oraz § 15 ust. 2 w zakresie użytego w nim zwrotu „w szczególności”;
2. w pozostałym zakresie oddala skargę.

#### UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Koninie pismem z dnia 17 kwietnia 2020 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Wierzbinek z dnia 26 czerwca 2014 r., nr XXXV/327/14 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kryszkowice 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; zwanej dalej: „u.s.g.”) poprzez posłużenie się przez Radę Gminy Wierzbinek dokonującej określenia kompetencji Sołtysa zwrotem „w szczególności” (§15 ust. 2 uchwały), podczas gdy rada gminy podejmując uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej i określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do organu sołectwa jakim jest Sołtys;

2) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g poprzez nadanie w statucie organowi uchwałodawczemu - zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru i odwołania Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej (§11 ust. 2 pkt 1 uchwały), podczas gdy zebranie wiejskie zgodnie z przepisami cytowanej ustawy jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys- organem wykonawczym, którego wspomaga rada sołecka, a w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 2 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.; zwanej dalej „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.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.

Nie jest sporne w sprawie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) mają charakter generalny, abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania. Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w razie stwierdzenia, że istotnie narusza prawo, treść art. 94 ust. 1 u.s.g. zezwala na stwierdzenie jej nieważności przez sąd administracyjny w całości lub w części, nawet jeżeli od czasu podjęcia uchwały upłynął rok.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie 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. 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.

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).

W rozpoznawanej sprawie na podstawie dokumentów przedstawionych przez organ (k. 58-76 akt sądowych) należało stwierdzić, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały zostały przeprowadzone konsultacje społeczne z mieszkańcami jednostki pomocniczej zgodnie z art. 35 ust. 1 i art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. – co pozwala na odniesienie się do poszczególnych zarzutów skargi.

Przechodząc zatem do zarzutów skargi wskazać trzeba, że jako zasadny Sąd ocenił 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 i 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, zauważyć należy, że w ocenie Prokuratora w statucie doszło do nieprawidłowego utożsamienia ogółu stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania – którym zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. przysługuje prawo wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej – z zebraniem wiejskim, które w myśl art. 36 ust. 1 ab initio u.s.g. jest organem uchwałodawczym w sołectwie. Zdaniem skarżącego ustawowe przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, uprawnień wyłącznie uchwałodawczych oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie temu organowi kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa. Tym samym postanowienia statutu, które przyznają zebraniu wiejskiemu takie kompetencje, pozostają w sprzeczności z wyszczególnionymi przepisami prawa. W tym kontekście prokurator wskazał – jako wadliwe – postanowienia § 11 ust. 2 pkt 1 statutu.

Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie do regulacji 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. Z ostatnio przytoczonego zdania wynika, że prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Nie można zatem – co do zasady – skutecznie twierdzić, że zgromadzenie wiejskie jako organ uchwałodawczy jest uprawnione do wyboru organów sołectwa, skoro prawo to przysługuje wyłącznie stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Gdyby ustawodawca chciał, 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. Tym samym 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. O ile niewykluczone jest więc, że wyboru sołtysa lub członków rady sołeckiej dokonają wyłącznie uprawnieni mieszkańcy sołectwa w dacie i miejscu zwołanego zebrania, to postanowienie przyznające kompetencje – w zakresie wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej – zebraniu wiejskiemu pozostaje z wyżej podanych przyczyn sprzeczny z u.s.g.

W tym miejscu należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko przeciwne – wcale nie odosobnione – iż to właśnie zebranie wiejskie, z mocy ustawy, dokonuje wyboru wójta i członków rady sołeckiej (por.: M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 137 i 142; B. Jaworska-Dębska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36), a więc że ma w tym zakresie własne kompetencje stanowiące, wymagające konkretyzacji w statucie (tak A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2). Niekiedy wskazuje się, że w statucie można określić sam sposób głosowania – na zebraniu wiejskim czy w lokalu wyborczym (tak A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36).

Sąd zwraca jednak uwagę, że w przedmiotowej sprawie istotne jest to, że w statucie rozciągnięto na akt wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej wymóg kworum – wprowadzony w § 10 ust. 1 statutu dla ważności każdego Zebrania Wiejskiego. Tymczasem dopuszczalność wprowadzenia wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołeckiej nie wynika z normującego ten wybór art. 36 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Nie wynika także z uregulowanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 684, z późn. zm.) zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (obecnie: wójta lub rady gminy), na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a nawet – jak wskazuje się w doktrynie – powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej (por.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz,

Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36). Wszystko to uprawnia do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3930/19, Baza NSA).

Omawiane zarzuty skargi nie zasługiwały natomiast na aprobatę w części dotyczącej przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji do odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków. Nie można bowiem przyjąć, że skoro dany przepis (art. 36 ust. 2 u.s.g.) reguluje tryb wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to tak samo zostało ustawowo uregulowane ich odwoływanie. Gdyby bowiem ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Nie można natomiast uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił bowiem kwestie uregulowania odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1528/17, Baza NSA). Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu – jako organowi uchwałodawczemu – kompetencji do odwołania rady sołeckiej lub jej członków, narusza prawo i to w sposób istotny .

Podsumowując dotychczasowe rozważania wskazać należy, że to zebranie jako ogół uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa, a nie organ uchwałodawczy jakim jest zebranie wiejskie, powinno mieć kompetencje wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej. W powyższym zakresie zarzut nieważności § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały uznać należało za zasadny w zakresie w jakim dotyczy on procedury wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 15 ust. 2 w zakresie użytego w nim zwrotu „w szczególności”, oraz § 11 ust. 2 pkt 1 w zakresie użytego w nim zwrotu „wybór i”. W pozostałym zakresie Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska