



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8718

**WYROK NR IV SA/PO 595/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 10 września 2020 r.

**w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Rysiny, Święciec, Święte, Wysokie**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 595/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędziowie Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 września 2020 r.

sprawy ze skarg Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwały Rady Gminy Kramsk

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/94/11

w przedmiocie uchwalenia statutu Sołectwa Rysiny

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/95/11

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Święciec

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/96/11

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Święte

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/99/11

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Wysokie

I. stwierdza nieważność zaskarżonych uchwał, w części obejmującej:

- § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14 i § 16 ust. 1 Statutów w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”,
- § 8 ust. 3 pkt 1, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Statutów w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do wyboru sołtysa i członków rady sołectwiej,

- § 20 ust. 2 i ust. 3 Statutów,
- § 22 Statutów,
- § 23 ust. 2 Statutów,
- § 28 ust. 1 i ust. 2 Statutów;

II. w pozostałym zakresie skargi oddała.

IV SA/Po 595/20

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Kramsk działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm. – dalej: „u.s.g.”) podjęła 18 lipca 2011 r. uchwały nr X/94/11, X/95/11, X/96/11, X/99/11 w sprawach uchwalenia Statutu Sołectw Rysiny, Świąciec, Świąte, Wysokie. Wskazane uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2011 r. nr 370 odpowiednio pod poz. 6682, 6683, 6684 i 6687.

Pismami z 31 marca 2020 r. Prokurator Rejonowy w Koninie wniósł skargi na wskazane powyżej uchwały domagając się stwierdzenia ich nieważności w części obejmującej § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 8 ust. 1 pkt 3, § 14, § 16 ust. 5, § 20 ust. 2, § 20 ust. 3, § 22, § 23 ust. 2, § 28 ust. 1 i 2, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3.

Zaskarżonym uchwałom zarzucił naruszenie:

1) art. 7 Konstytucji RP oraz art. 35 i art. 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14, § 16 ust. 5 uchwał zwrotu „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje zebraniu wiejskiemu, sołtysowi i radzie sołeckiej;

2) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 8 ust. 3, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 uchwał organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków;

3) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 20 ust. 2 uchwał organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych nad działalnością Sołectwa;

4) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 20 ust. 3 uchwał pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych nad działalnością Sołectwa;

5) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 22 uchwał, iż wybory sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców;

6) art. 7 Konstytucji RP, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 684 – dalej: „k.w.”) oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 23 ust. 2 uchwał, że „Nie mają prawa wybierania osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.”;

7) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 28 ust. 1 i 2 uchwał wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum.

W odpowiedziach na skargi Rada Gminy Kramsk wniosła m. in. o stwierdzenie nieważności zaskarżonych uchwał w zakresie wskazanym w skardze. Ponadto wniosła o nieobciążanie jej kosztami postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargi okazały się częściowo zasadne.

Rozstrzygnięcie sporu wymagało dokonania kontroli legalności zaskarżonych uchwał Rady Gminy Kramsk z 18 lipca 2011 r., nr X/94/11, X/95/11, X/96/11, X/99/11 w sprawach uchwalenia Statutu Sołectw

Rysiny, Świąciec, Święte, Wysokie. W ocenie Prokuratora kwestionowane przez niego zapisy uchwał są niezgodne z postanowieniami u.s.g. Rada Gminy wniosła przy tym o stwierdzenie nieważności zaskarżonych uchwał w zakresie wskazanym w skardze.

Sąd za trafny uznał zarzut zastosowania w § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14, § 16 ust. 5 uchwał zwrotu "w szczególności", w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje zebraniu wiejskiemu, sołtysowi i radzie sołeckiej. Zadania sołectwa, sposób ich realizacji, jak również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., który wskazuje na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa, jak i z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., w który wskazuje na konieczność uregulowania w statucie zakresu zadań przekazanych sołectwu przez gminę i sposobów ich realizacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie sołectwu, czy organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym. ( por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, wyrok WSA w Kielcach z 10 października 2019 r., II SA/Ke 617/19).

W ocenie sądu częściowo zasadny jest zarzut dotyczący niezgodności z prawem § 8 ust. 1 pkt 3, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 uchwał, poprzez przyznanie organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków. Przepis art. 36 ust. 1 u.s.g. stanowi, że 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. Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Prawo to przysługuje wyłącznie stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przepisów pozwalających na przyjęcie domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. np. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z 11 kwietnia 2019 r., II SA/Go 140/19 i z 22 maja 2019 r., II SA/Go 163/19). 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.

Sąd nie uwzględnił zarzutu dotyczącego § 8 ust. 1 pkt 3, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 uchwał w zakresie w którym przepisy te stanowią, że sołtys i rada sołecka mogą być odwołani przez zebranie wiejskie. Nie można bowiem przyjąć, że skoro przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. reguluje tryb wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to tak samo zostało ustawowo uregulowane ich odwoływanie. Ustawa zgodnie z zasadą samodzielności pozostawiła kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa regulacjom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1528/17), co również odnosi się do członków rady sołeckiej. Zatem przyznanie zebraniu wiejskiemu - jako organowi uchwałodawczemu - kompetencji do odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub jej członków, nie narusza prawa.

Sąd za istotnie naruszający prawo uznał § 22 uchwał przez nieuprawnione modyfikowanie uregulowanej już w ustawie kwestii wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Zgodnie z art. 36 ust 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców.

Sąd za sprzeczny z art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. uznał § 20 ust. 2 uchwał przez nadanie w przepisie organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych nad działalnością sołectwa. Z art. 36 ust. 1 u.s.g. wynika, że zebranie wiejskie jest w sołectwie jedynie organem uchwałodawczym i nie posiada kompetencji kontrolnych. Ustanowienie tych kompetencji w statutach stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego.

Za niezgodne z art. 35 ust. 3 pkt 5 oraz art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. sąd uznał również nadanie w § 20 ust. 3 uchwał pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych nad działalnością Sołectwa. Brak jest delegacji ustawowej do przyjęcia takiej regulacji, a nadto skarbnik nie jest organem gminy w rozumieniu art. 11a ust. 1 u.s.g., a tylko organy gminy są uprawnione do kontroli organów jednostek pomocniczych stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.

Sąd w zakresie zarzutu naruszenia art. 7, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 35, art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez przyjęcie w uchwałach (§ 23 ust. 2), że nie mają prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, wskazuje, że przepisy art. 10 § 2 pkt 1 i 3 k.w. oraz art. 36 ust. 2 u.s.g. w sposób szczegółowy regulują problematykę dotyczącą osób jakie nie posiadają czynnego prawa wyborczego. W uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się zatem kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców, co oznacza, że takie postanowienia statutu jak powyższy w sposób istotny naruszają prawo (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 kwietnia 2019 r., II SA/Go 170/19, II SA/Go 171/19).

Z kolei, odnosząc się do zarzutu wprowadzenia w uchwałach ograniczenia w postaci kworum dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej (§ 28 ust. 1), sąd stwierdza, że taka regulacja uchwały istotnie narusza prawo. Stosownie do 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 przepisu tego wynika więc, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru jest niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19, , wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 marca 2020 r., II SA/Go 33/20, wyrok WSA w Kielcach z 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1102/19). Stąd też za zasadny sąd uznał zarzut skargi, odnośnie stwierdzenia nieważności zarówno § 28 ust. 1 jak i § 28 ust. 2 uchwały, który dotyczy dalszego procesu wyboru sołtysa i rady sołeckiej w przypadku braku kworum ustanowionego w § 28 ust. 1.

Z podanych wyżej przyczyn, sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) orzekł, jak w punkcie I. sentencji wyroku. Na podstawie art. 151 wymienionej ustawy orzekł, jak w pkt II. sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędzia WSA  
(-) Waldemar Inerowicz

Sędzia NSA  
(-) Włodzimierz Zygmunt