



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 listopada 2020 r.

Poz. 8858

### WYROK NR IV SA/PO 215/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 26 sierpnia 2020 r.

**w sprawie statutu sołectw**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 215/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rawiczu

na uchwałę Rady Miejskiej w Bojanowie

z dnia 31 marca 2003 r. Nr V/52/03

w sprawie statutu sołectw

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 6-12 oraz § §16; § 19 pkt 1 w zakresie zwrotu „wybór i”; § 21 pkt 6; § 29 ust. 1 w zakresie użytego w nim, we wprowadzeniu do wyliczenia, wyrażenia "w szczególności" – każdego z załączników nr 1-17 do zaskarżonej uchwały;

2. w pozostałej części skargę oddala

Sygn. akt IV SA/Po 215/20

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Rawiczu pismem z dnia 10 lutego 2020 r. wniósł do sądu administracyjnego skargę na uchwałę nr V/52/03 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie statutu sołectw - zaskarżając ją w części.

Zaskarżonej uchwale zarzucono:

1) naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) poprzez bezpodstawne przyznanie w §§ 19 pkt 1 wszystkich 17 załącznikach do uchwały zebraniu wiejskiemu kompetencji w zakresie wyboru sołtysa i rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków, a także bezpodstawne nadanie w Rozdziałach II wszystkich 17 załącznikach do uchwały zebraniu wiejskiemu statusu organu elekcyjnego przy wyborze sołtysa i rady sołeckiej, co - jak podkreślono - stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem niewątpliwie ustawodawca w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nadał zebraniu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze.

2) istotne naruszenie art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) poprzez bezpodstawne przyjęcie w §§ 7 wszystkich 17 załącznikach do uchwały, że „Dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na Zebraniu Wiejskim wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/10 uprawnionych do uczestnictwa w Zebraniu mieszkańców Sołectwa. W przypadku braku quorum w wyznaczonym terminie zwołujący Zebranie Wiejskie może zarządzić odbycie następnego zebrania Wiejskiego po upływie 30 minut od pierwszego terminu zebrania w tym samym dniu bez względu na liczbę osób uczestniczących”, co stanowi regulację nieuprawnioną, albowiem ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej żadnego kworum,

3) istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 i 36 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) poprzez bezpodstawne przyjęcie zapisem „w szczególności” w §§ 29 ust. 1 we wszystkich 17 załącznikach do uchwały katalogu otwartego zadań sołtysa, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem zadania organów sołectwa powinny zostać uregulowane w statutach w sposób wyczerpujący w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/52/03 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie statutu sołectw w części obejmującej przepisy: §§ 19 pkt 1, §§21 pkt 6, §§ 29 ust. 1 w zakresie fragmentu „w szczególności” oraz wszystkie przepisy Rozdziałów II (z wyłączeniem §§ 13, 14 i 15) we wszystkich 17 załącznikach.

W odpowiedzi na skargę organ zgodził się z zarzutami skargi i wniósł o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz 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 z późn. 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.

Na wstępie zauważyć należy, że skargą Prokurator objął uchwałę nr V/52/03 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie statutu sołectw. Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. - na datę podjęcia zaskarżonej uchwały - z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), powoływanej dalej jako "ustawa o samorządzie gminnym" lub "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 i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania (w tym przypadku na terenie sołectwa). Ponieważ zaskarżona uchwała - bez wątpienia mająca charakter generalno-abstrakcyjny - jest aktem prawa miejscowego, treść art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie sprzeciwia się stwierdzeniu nieważności tej uchwały w całości lub części przez sąd administracyjny w razie stwierdzenia, że jest sprzeczna z prawem - niezależnie od czasu, jaki upłynął od daty jej uchwalenia. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, dostępne na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g., 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 wkroczać 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).

1. Prokurator zarzucił Radzie Miejskiej w Bojanowie naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez bezpodstawne przyznanie w §§ 19 pkt 1 wszystkich 17 załącznikach do uchwały zebraniu wiejskiemu kompetencji w zakresie wyboru sołtysa i rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków, a także bezpodstawne nadanie w Rozdziałach II wszystkich 17 załącznikach do uchwały zebraniu wiejskiemu statusu organu elekcyjnego przy wyborze sołtysa i rady sołeckiej.

Odnosząc się do tego zarzutu skargi należy wskazać, że Sąd uznał go za uzasadniony.

Sąd uznał zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyznanie zebraniu wiejskiemu w §§ 19 pkt 1 Statutów kompetencji do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej.

Na podstawie art. 36 ust. 1 u.g.n. 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 zatem przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Nie można bowiem, co do zasady skutecznie twierdzić, że zebranie 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.). Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania własności zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por.m.in. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06; wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1429/16, wyrok WSA Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Go 140/19, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Go 163/19, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze.

Jakkolwiek argumentacja skargi jest uzasadniona, to koncentruje się wokół kwestii wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Jednocześnie żądaniem skargi literalnie objęto stwierdzenie nieważności §§ 19 pkt 1 załączników

do zaskarżonej uchwały. Mając na uwadze zarzuty skargi, Sąd nie dostrzegł z urzędu innych wad §§ 19 pkt 1 i w konsekwencji uznał, że dla doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 19 pkt 1 w zakresie zwrotu "wybór i", a nie całych - jak żądano w skardze - §§ 19 pkt 1 statutów i z tych powodów żądanie skargi w zakresie stwierdzenia § 19 pkt 1 statutów w pozostałym zakresie podlegało oddaleniu na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Mając na uwadze pełen kontekst zaskarżonej uchwały, w tym przyznanie Zebraniu Wiejskiemu kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej, za wadliwy należało uznać również §§ 21 pkt 6 załączników do zaskarżonej uchwały, stanowiące, że uprawnieni do udziału w Zebraniu Wiejskim mają prawo zgłaszania kandydatur i kandydowania na stanowiska w wybieralnych organach Sołectwa. Należy wskazać, że to uregulowanie również narusza art. 36 ust. 2 u.g.n. 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.

Zważywszy natomiast na argumentację uzasadnienia skargi należy wskazać, że treść §§7 zawarta we wszystkich 17 załącznikach również narusza art. 36 ust. 2 u.g.n. Przepis art. 36 u.g.n. jest regulacją kompletną i mocą czytelnej decyzji ustawodawcy nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. W sposób niebudzący wątpliwości reguluje zatem podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie. Zasadnie zatem za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznał Prokurator, §§ 7 we wszystkich statutach, w których postanowiono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców sołectwa. Za istotnie naruszające prawo należało uznać również zapisy § 7 zdanie drugie wszystkich 17 statutów, dotyczące dalszego przebiegu procesu wyboru sołtysa i rady sołeckiej w sytuacji braku kworum ustanowionego w zdaniu pierwszym tego przepisu. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r. sygn. akt II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/OI 1446/16).

Zważywszy na wskazaną wadliwość §§ 19 pkt 1 pkt 1 statutów, zachodziła potrzeba wyeliminowania z obrotu prawnego również przepisów Rozdziałów II załączników do zaskarżonej uchwały z wyłączeniem (§§13, §§14, §§15), a więc w części obejmującej §§ 6-12 i § 16, a także w zakresie §§ 21 pkt 6 statutów, o czym Sąd orzekł w pkt 1 sentencji wyroku.

Za niezgodne z prawem należało, w ocenie Prokuratora, uznać także zapisy zawarte w §§ 29 ust. 1 wszystkich 17 załączników do zaskarżonej uchwały w zakresie fragmentu „w szczególności”. Zgodnie bowiem art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Użycie przez ustawodawcę w powyższym przepisie zwrotu „w szczególności” oznacza, że poza wskazanymi obligatoryjnymi regulacjami, statut jednostki pomocniczej gminy, jakim jest sołectwo, może zawierać regulacje dodatkowe. Z powyższego nie można jednak wywieść uprawnienia gminy do określenia kompetencji sołtysa również w formie katalogu otwartego. Wobec powyższego, użycie przez Radę Miejską w Bojanowie zwrotu „w szczególności” przy określaniu zadań sołtysów (§§ 29 ust. 1) stanowi istotne naruszenie prawa. Na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie "w szczególności" pełni, co do istoty, funkcję egzemplifikacyjnego uszczegółowienia wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed tym zwrotem. Egzemplifikacyjność tego uszczegółowienia polega na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Nawet, jeśli nie wyczerpują wszystkich możliwych przypadków, obejmują w jakimś sensie najważniejsze z nich dla określenia istoty właściwości ogólnej (por. wyrok NSA z 8 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1814/08). Analiza postanowień §§ 29 ust. 1 statutów prowadzi do wniosku, że w przepisach tych posłużono się, pełniącym funkcję egzemplifikatora wyrażeniem "w szczególności". Wyrażenie to nie zostało jednak poprzedzone bardziej ogólnym wyrażeniem, które miałyby zostać doprecyzowane poprzez wyliczenia następujące po zwrocie "w szczególności", tak jak np. uczyniono to np. w art. 7 ust. 1 u.s.g. W tego rodzaju sytuacji analizowane przepisy statutu zawierają w istocie niczym nieograniczony katalog zadań sołtysa co jest oczywiście niezgodne z regulacjami u.s.g. wymagającymi uregulowania w statucie w sposób wyczerpujący organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej.

Uznając zatem zasadność skargi we wskazanym zakresie Sąd stwierdził również nieważność §§ 29 ust. 1 w zakresie użytego w nim, we wprowadzeniu do wyliczenia, wyrażenia "w szczególności" we wszystkich załącznikach do zaskarżonej uchwały.

Z podanych wyżej przyczyn, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 6-12 oraz § §16; § 19 pkt 1 w zakresie zwrotu "wybór i"; § 21 pkt 6; § 29 ust. 1 w zakresie użytego w nim, we wprowadzeniu do wyliczenia, wyrażenia "w szczególności" – każdego z załączników nr 1-17 do zaskarżonej uchwały.

W pozostałej części - w zakresie, o jakim była mowa wyżej - Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a skargę oddali.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska