



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 listopada 2020 r.

Poz. 8860

### WYROK NR IV SA/PO 409/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 13 sierpnia 2020 r.

#### w sprawie statutu Sołectwa Podstolice

Sygn. akt IV SA/Po 409/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz

Sędziowie Sędzia WSA Karol Pawlicki

Sędzia WSA Barbara Rennert (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Wrześni

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Nekla

z dnia 22 listopada 2017 roku nr XXXI/228/2017

w przedmiocie statutu Sołectwa Podstolice

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, w części obejmującej:

- § 7 ust. 5 w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej,
- § 18;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Nekla działając na podstawie art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) podjęła w dniu 22 listopada 2017 r. uchwałę nr XXXI/228/2017 w sprawie nadania statutu Sołectwa Podstolice, zmienioną uchwałą nr V/43/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. zmieniającą statut Sołectwa Podstolice w § 5 ust. 3.

W § 7 ust. 5 uchwały przyznano Zebraniu Wiejskiemu wyłączną kompetencję do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej. Natomiast w § 18 zaskarżonej uchwały wprowadzono zapis, że dla dokonania ważnego wyboru ww. organów na Zebraniu Wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa oraz regulacje na wypadek, gdyby obecności tej w wymaganej liczbie uprawnionych

nie było. W § 22 uchwały zaznaczono, że odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej stanowi wyłączną kompetencję zebrania, regulując jednocześnie warunki jego zwołania.

Pismem z 4 marca 2020 r. Prokurator Rejonowy we Wrześni zaskarżył powyższą uchwałę w części dotyczącej w całości § 7 ust. 5, § 18, § 22, zarzucając jej istotne naruszenie:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 7 ust. 5 oraz w § 22 zaskarżonej uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru oraz odwołania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej,

- art. 36 ust. 2 u.s.g. przez wprowadzenie w § 18 uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

Mając na uwadze powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych zapisów uchwały z dnia 22 listopada 2017 r., zmienionej uchwałą z dnia 27 lutego 2019 r.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Nekla wniósł o jej oddalenie, podnosząc że pojęcia „zebranie wiejskie” i „stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania” określają ten sam zbiór osób uprawnionych. Różnica sprowadza się tylko do nazewnictwa natomiast skład obu gremiów jest taki sam. Ponadto art. 36 ust. 2 u.s.g. odnosi się jedynie do przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej, nie zaś do ich odwołania. Tym samym stwierdzenie nieważności w całości § 7 ust. 5, § 22 nie znajduje podstaw prawnych. Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia § 18 organ podkreślił, że ustawodawca do kompetencji rady gminy pozostawił prawo do wprowadzenia w statucie sołectwa regulacji, które dotyczą zasad i trybu wyborów organów sołectwa, zostawiając w tym względzie radzie gminy daleko idącą swobodę. Przepis ten nie narusza art. 36 ust. 2 u.s.g. lecz wypełnia uprawnienia rady gminy zawarte w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. Sformułowany zatem zarzut ograniczenia czynnego prawa wyborczego w kontekście regulacji zawartych w § 18 uchwały jest nieuzasadniony. Przeciwnie - powyższa regulacja miała zapewnić szeroki udział uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa tak aby wybór sołtysa i rady sołeckiej był jak najbardziej reprezentatywny. Miała działać mobilizująco na potencjalnych wyborców i ostatecznie, w przypadku gdyby ww. zabiegi nie przyniosły rezultatu, doprowadzić do przeprowadzenia wyborów bez względu na liczbę obecnych uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

Sąd zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna, choć nie wszystkie z podniesionych w niej zarzutów zasługują na uwzględnienie.

Rozstrzygnięcie zawisłego przed sądem sporu wymaga dokonania oceny zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 22 listopada 2017 r. nr XXXI/228/2017 w sprawie nadania statutu Sołectwa Podstolice, następnie zmienionej uchwałą nr V/43/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. Zmiana ta nie dotyczyła kwestionowanych przez Prokuratora przepisów.

W pierwszej kolejności, pomimo braku zarzutów skargi, należy zweryfikować czy projekt zaskarżonej uchwały został poddany konsultacjom społecznym. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 u.s.g., organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W świetle art. 5a ust. 1 powołanego aktu, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zgodnie zaś z art. 5a ust. 2 u.s.g., zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, konieczne jest zatem uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany (por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z 4 września 2018 r., III SA/Kr 288/18 i powołane tam: wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2012 r., II SA/Gd 458/12; wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13 i wyrok NSA z 3 września 2013 r., II OSK 652/13 - wszystkie przytoczone w niniejszej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych dostępne w bazie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Konsultacje przeprowadza się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a dopiero, następnie, faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji (zob. wyrok WSA w Krakowie z 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1322/18). O legalności działania organu rozstrzyga to, czy konsultacje

poprzedzające określenie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem przeprowadzone zostały na podstawie regulacji zawartych w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, stosownie do art. 5a ust. 2 u.s.g.

W niniejszej sprawie z uzasadnienia uchwały wynika, że konsultacje społeczne w sprawie nadania statutowi jednostkom pomocniczym położonym na terenie gminy Nekla przeprowadzono w oparciu uchwałę nr XXVIII/197/2017 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Nekla (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 30.06.2017 r. poz. 4675) oraz uchwałę nr XXIX/205/2017 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 22 sierpnia 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami celem zaopiniowania projektów statutowi jednostek pomocniczych gminy Nekla. Konsultacje zostały przeprowadzone w czasie zebrań z mieszkańcami w okresie od 4 września 2017 r. do 26 września 2017 r. Istniała też możliwość przesłania opinii, uwag i wniosków drogą elektroniczną. Ponadto w wyniku konsultacji wpłynęły wnioski, które były wsparciem przy tworzeniu ostatecznych przedłożonych Radzie Miejskiej Gminy Nekla projektów uchwał. Uchwała Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 22 sierpnia 2017 r. nr XXIX/205/2017 oraz protokół przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Sołectwa Podstolice wraz z listą mieszkańców biorących udział w tych konsultacjach w związku z uchwałą nr XXXI/228/2017 Rady Miejskiej Gminy Nekla organ samorządowy przedłożył Sądowi, potwierdzając tym samym, że wymagane przepisami prawa konsultacje się odbyły.

Za częściowo zasadny należało natomiast uznać zarzut skargi kwestionujący zgodność z prawem § 7 ust. 5 uchwały. W przepisie tym przyjęto, że do kompetencji Zebrania należy wybierania i odwołanie Sołtysa, Rady Sołeckiej. Dokonując oceny legalności wskazanego unormowania należy dostrzec, że w u.s.g. brak jest przepisu uprawniającego zebranie wiejskie do wybierania sołtysa jak i członków rady sołeckiej. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 2 powołanego aktu sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przytoczony ostatnio przepis stanowi, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W doktrynie wskazuje się, że norma wynikająca z art. 36 ust. 2 u.s.g. ma charakter bezwzględnie wiążący, tak więc nie może ona zostać zmodyfikowana przez radę gminy w statucie jednostki pomocniczej [S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018]. Zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Postanowienia art. 36 ust. 1 u.s.g. wskazują na to, że zebraniu wiejskiemu nadano jedynie kompetencje uchwałodawcze nie zaś elekcyjne. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 u.s.g., nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 tej ustawy. Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie (por.: wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09).

Wbrew twierdzeniom Prokuratora § 7 ust. 5 oraz § 22 zaskarżonej uchwały nie naruszają prawa w zakresie w jakim przyjęto, że do kompetencji Zebrania należy odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa oraz członków rady sołeckiej zapisom statutowi jednostek pomocniczych. Jak wskazano w wyroku NSA z 17 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II OSK 1528/17, podmiot ustalający statut jednostki pomocniczej korzysta ze znacznej samodzielności w zakresie kreowania ustroju takiej jednostki, aż do granic sprzeczności z wyraźnymi przepisami ustaw. Okoliczność, że ustawodawca sprecyzował tryb wyboru sołtysa (i członków rady sołeckiej) (...) oznacza tylko tyle, że w statucie jednostki pomocniczej nie można odmiennie określić sposób głosowania nad wyborem do ww. organów sołectwa. Nie można domniemywać, że skoro ustawodawca uregulował sposób wyboru sołtysa, to należy uznać, że w identyczny sposób następuje również odwołanie sołtysa. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutowi jednostek pomocniczych. Przepisy regulujące zadania organów jednostki pomocniczej pozostawione zostały w znacznej mierze samodzielności organów stanowiących gmin, które same decydują, jakie zadania

wykonywają te organy i w jakim trybie następuje wybór organów oraz ich odwołanie. Jeżeli są jakieś w tym zakresie ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej.

W konsekwencji stwierdzenia w części nieważności § 7 ust. 5 uchwały bezprzedmiotowe staną się przepisy jej rozdziału 3 w zakresie w jakim regulują one procedurę wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej przez zebranie wiejskie. Wskazane przepisy będą jednak mogły mieć zastosowanie do procedury odwołania osób pełniących te funkcje.

Za trafny należało uznać zarzut kwestionujący zgodność z prawem § 18 zaskarżonej uchwały. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zakwestionowany przepis opiera się na niezgodnym z art. 36 ust. 2 u.s.g. założeniu, że wybór sołtysa jak i członków rady sołeckiej można powierzyć zebraniu wiejskiemu. Należy również zauważyć, że wskazany ostatnio przepis u.s.g. nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać zatem należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one ustawowe i bezwzględnie obowiązujące zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej. W tych okolicznościach wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 marca 2020 r., II SA/Go 34/20 oraz powołane tam orzecznictwo). W świetle postanowień art. 36 ust. 2 u.s.g. brak jest zatem podstaw do wprowadzenia wymogu określonego kworum dla wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej podczas pierwszego z głosowań w tym przedmiocie. Brak jest również podstaw dla zrezygnowania z wymogu zachowania określonego kworum podczas kolejnego głosowania.

W związku z powyższym uznać należy, że zasadne okazały się zarzuty skargi kwestionujące zgodność z prawem postanowień § 18 uchwały. Częściowo zasadny okazał się także zarzut kwestionujący zgodność z prawem § 7 ust. 5 uchwały w zakresie w jakim przepis ten stanowił, że wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej należy do kompetencji zebrania wiejskiego. Wskazany powyższej przepis, jak i § 22 z uwagi na zasadę samodzielności gminy może jednak powierzać kwestię odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej kompetencji zebrania wiejskiego.

Zważywszy powyższe, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku, uznając skargę za częściowo uzasadnioną w zakresie, o jakim była mowa wyżej. W pozostałej części, tj. określonej przedstawionym w treści uzasadnienia częściowym zarzutem skargi, który nie zasługiwał na uwzględnienie, Sąd w pkt II sentencji wyroku skargę oddalił na podstawie art. 151 P.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Kucznerowicz

Sędzia WSA

(-) Karol Pawlicki

Sędzia WSA

(-) Barbara Rennert