

Uchwała Nr XXIII / 157 / 2020
Rady Gminy Stare Miasto
z dnia 28 maja 2020 roku

**w sprawie przekazania skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę
nr VI/36/2019 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie nadania
Statutu Sołectwa Janowice**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, 2200, 2294 i 2070) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr VI/36/2019 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Janowice wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Stare Miasto.

§ 4. Upoważnia się Wójta Gminy Stare Miasto do podejmowania wszelkich czynności przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, w tym do udzielenia pełnomocnictwa radcy prawnemu do reprezentowania Rady Gminy Stare Miasto w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, a w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej – przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCA RADY
Halina Furajska

Stare Miasto, dnia 28 maja 2020 roku

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Gminy Stare Miasto, ul. Główna 16B, 62-571 Stare Miasto

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr VI/36/2019 Rady Gminy Stare Miasto
z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Janowice

Działając w imieniu i na rzecz Rady Gminy Stare Miasto, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Wójta Gminy Stare Miasto, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 1 kwietnia 2020 r. na uchwałę nr VI/36/2019 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Janowice² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o:

- 1) oddalenie Skargi w całości,
- 2) zasądzenie od Skarżącego na rzecz Rady Gminy Stare Miasto kosztów postępowania według norm przepisanych.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. w *postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Gminy Stare Miasto w niniejszym postępowaniu jest Wójt Gminy Stare Miasto.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 kwietnia 2020 r. do Gminy Stare Miasto wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr VI/36/2019 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Janowice⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1, § 30 ust. 1 i § 31 załącznika nr 1 do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu,
- 2) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i art. 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 7, § 16 ust. 3 i § 17 ust. 3 załącznika nr 1 do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje sołtysowi i radzie sołeckiej,
- 3) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do Uchwały 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,
- 4) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 36 załącznika nr 1 do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 7, § 10 ust. 1 pkt 1, § 16 ust. 3, § 17 ust. 3, § 23 ust. 1 i 2, § 30 ust. 1, § 31 i § 36 załącznika do Uchwały.

W ocenie Rady Gminy Stare Miasto skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713; dalej: „u.s.g.”.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1, § 30 ust. 1 i § 31 załącznika nr 1 do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu

Z zaskarżonych przepisów załącznika nr 1 do Uchwały wynika co następuje:

- § 10 ust. 1 pkt 1 – Do zakresu działania Zebrania Wiejskiego należy wybór i odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu;
- § 30 ust. 1 – Sołtys i każdy członek Rady Sołeckiej mogą być przez Zebranie Wiejskie odwołani przed upływem kadencji;
- § 31 ust. 1 – Zebranie Wiejskie dla odwołania Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej i dokonania wyborów uzupełniających zwołuje Wójt Gminy, ustalając miejsce, dzień i godzinę zebrania. Odwołanie następuje na Zebraniu Wiejskim w głosowaniu tajnym, zwykłą większością głosów.
- § 31 ust. 2 – Uzupełniającego wyboru Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej dokonuje się na tym samym zebraniu, które zostało zwołane dla odwołania Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej.
- § 31 ust. 3 – Kadencja Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej wybranych w wyborach uzupełniających upływa z dniem zakończenia kadencji Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej wybranych w wyborach zarządzonych na podstawie § 21 ust. 1.

W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje (wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu) zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

Przedstawione poglądy Skarżącego należy uznać za prawidłowe wyłącznie w części odnoszącej się do kompetencji wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, co wynika z art. 36 ust. 2 u.s.g. Nie znajdują one natomiast żadnego potwierdzenia w przepisach ustawy w zakresie kompetencji obejmujących odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu. Brak jest bowiem podstaw do przyjęcia, 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 czy wygaśnięcie ich mandatu.

Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (stwierdzenie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁶.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że w myśl § 11 załącznika nr 1 do Uchwały członkami Zebrania Wiejskiego są stali mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze co oznacza, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g. Podkreślić więc należy, że na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, że przyznane organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji elekcyjnych stanowi naruszenie prawa, to jednak naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 1, § 30 ust. 1 i § 31 załącznika nr 1 do Uchwały.

b) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i art. 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 7, § 16 ust. 3 i § 17 ust. 3 załącznika nr 1 do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje sołtysowi i radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 7, § 16 ust. 3 i § 17 ust. 3 załącznika nr 1 do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołectwa, sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 16 ust. 3 załącznika nr 1 do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

⁶ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

Odnosnie § 7 załącznika nr 1 do Uchwały należy podkreślić, że przepis ten nie określa zadań sołectwa (zadania te zostały określone w katalogu zamkniętym w § 6 załącznika nr 1 do Uchwały), lecz sposób realizacji tych zadań przez samorząd mieszkańców Sołectwa. Z tego względu zarzut Skarżącego dotyczący przedmiotowego zapisu należy uznać za nieuzasadniony.

W dalszej kolejności należy wskazać, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁷.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 7, § 16 ust. 3 i § 17 ust. 3 załącznika nr 1 do Uchwały.

- c) zarzut naruszenia art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do Uchwały 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 ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył

⁷ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19.

radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

d) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 36 załącznika nr 1 do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 36 załącznika nr 1 do Uchwały wskazano, iż Sołtys raz w roku składa sprawozdanie Zebraniu Wiejskiemu z zakresu wykonania uchwał Zebrania Wiejskiego dotyczących wydatków finansowych Sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu realizację prac nad planem finansowym sołectwa, który jest przyjmowany w drodze uchwały zebrania wiejskiego (zgodnie z § 35 ust. 3 pkt 3 załącznika nr 1 do Uchwały). Z tego też względu zaskarżony § 36 załącznika nr 1 do Uchwały nie znalazł się w rozdziale poświęconym kontroli i nadzorowi, lecz w rozdziale dotyczącym mienia i finansów.

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 36 załącznika nr 1 do Uchwały.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o oddalenie Skargi w całości.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- kopia zaświadczenia o wyborze na urząd Wójta Gminy Stare Miasto.

WÓJT
Puchala
Dariusz Puchala