



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Barbara Rennert (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Nikodem
	Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 września 2020 r.	
sprawy ze skarg	Prokuratora Rejonowego w Koninie
na uchwały	Rady Gminy Stare Miasto
z dnia 28 lutego 2019 r.	nr VI/40/2019
w przedmiocie	Statutu Sołectwa Kragola
z dnia 28 lutego 2019 r.	nr VI/43/2019
w przedmiocie	Statutu Sołectwa Modła Królewska
z dnia 28 lutego 2019 r.	nr VI/44/2019
w przedmiocie	Statutu Sołectwa Rumin

I. stwierdza nieważność zaskarżonych uchwał w zakresie:

- § 10 ust. 1 pkt 1 w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania Zebrania Wiejskiego należy wybór Sołtysa i członków Rady Sołectkiej oraz § 31 ust. 1 i 2 w części, w jakiej reguluje dokonanie przez Zebranie Wiejskie wyborów uzupełniających Sołtysa i członka Rady Sołectkiej,

- § 7 i § 16 ust. 3 w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”,

- § 23,

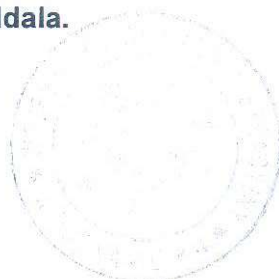
- § 36;

II. w pozostałej części skargi oddala.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Marela  
St. sekretarz sądowy



Wyrok z dnia 30.09.2020 r.  
Postanowienie SA/Po 841/20 jest prawomocny(e)  
sygn. akt IV SA/Po 841/20  
od dnia 24.10.2020 r.  
podpis sędziego / referendarza sądowego

1

### Uzasadnienie

Rady Gminy Stare Miasto, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) w dniu 28 lutego 2019 r. podjęła uchwały w sprawie nadania Statutu następującym Sołectwom: Krągola (Nr VI/40/2019), Modła Królewska (Nr VI/43/2019) i Rumin (Nr VI/44/2019). Statuty ww. Sołectw stanowią Załączniki Nr 1 do uchwał o wskazanych numerach, zaś postanowienia w nich zawarte mają jednakową treść, różniąc się jedynie nazwami Sołectw, których dotyczą.

Prokurator Rejonowy w Koninie, działając na podstawie art. 8 ust. 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5, ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019 r. poz. 2325; dalej: „P.p.s.a.”), wniósł - jednakowo brzmiące w sformułowanych zarzutach i ich uzasadnieniu - skargi na powyższe uchwały, żądając częściowego stwierdzenia ich nieważności oraz zarzucając im istotne naruszenie prawa, tj.:

1. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w §10 ust. 1 pkt 1, § 30 ust. 1 i § 31 Załączników Nr 1 do ww. uchwał 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 RP oraz art. 35 i 36 u.s.g. przez przyjęcie w § 7, § 16 ust. 3 i § 17 ust. 3 Załączników Nr 1 do ww. uchwał 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 RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. przez wprowadzenie w § 23 ust. 1 i 2 Załączników Nr 1 do ww. 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,

4. art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 36 Załączników Nr 1 do ww. uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa.



#### IV SA/Po 841/20

W oparciu o opisane zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwał 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 Załączników Nr 1.

Odpowiadając na skargi organ wniósł o ich oddalenie w całości, podkreślając że za prawidłowe należy uznać zarzuty 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 natomiast one żadnego potwierdzenia w przepisach ustawy w zakresie kompetencji obejmujących odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, gdyż brak 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. Ponadto organ zgodził się, 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 tego przepisu. Odnosząc się do użycia sformułowania „w szczególności”, organ stwierdził, że jedynie § 16 ust. 3 Załączników Nr 1, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym także to naruszenie nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności tego przepisu. Ponadto § 7 Załączników Nr 1 nie określa zadań sołectwa (zadania te zostały określone w katalogu zamkniętym w § 6), lecz sposób realizacji tych zadań przez samorząd mieszkańców Sołectwa. Nadto, rada sołeczka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni a contrario art. 36 ust. 1 u.s.g., zatem brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym. W kwestii przyznania zebraniu wiejskiemu uprawnień kontrolnych i nadzorczych organ wskazał, że przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Sprawozdanie to 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 Załączników nr 1). Z tego też względu zaskarżony § 36 Załączników Nr 1 nie znalazł się w rozdziale poświęconym kontroli i nadzorowi, lecz w rozdziale dotyczącym mienia i finansów.



**Sąd zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 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. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. 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 (zob. wyroki: NSA z 11 lutego 1998 r., II SAWr 1459/97; WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., IV SAWa 821/05 - wszystkie przytaczane w niniejszej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych dostępne w bazie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Zgodnie z ust. 1, 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



#### IV SA/Po 841/20

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).

Przechodząc do przedstawionych zarzutów za częściowo zasadny Sąd uznał zarzut nr 1, a mianowicie w zakresie dotyczącym niezgodności z prawem § 10 ust. 1 pkt 1, § 30 ust. 1 i § 31 Załączników Nr 1 do ww. uchwał przez przyznanie organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków oraz wygaśnięcia ich mandatu. 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 powyższego 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 przyjąć, że zebranie wiejskie 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 bowiem 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. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyroki WSA: w Opolu z 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09 i z 18 stycznia 2007 r., II SA/Op 592/06; w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., II SA/OI 1429/16; 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.



#### IV SA/Po 841/20

1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze.

Natomiast niezasadny jest powyższy zarzut w zakresie, w którym ww. przepisy stanowią, że sołtys i członkowie rady sołeckiej mogą być odwołani przez zebranie wiejskie. W ocenie Sądu, wbrew zarzutom skargi, nie można 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1528/17), co również odnosi się do członków rady sołeckiej. Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu - jako organowi uchwałodawczemu - kompetencji do odwołania sołtysa lub członków rady sołeckiej, w sposób istotny narusza prawo.

Powyższe uwagi należy odnieść odpowiednio do kwestii dopuszczalności stwierdzenia przez zebranie wiejskie wygaśnięcia mandatu sołtysa i członków rady sołeckiej.

Kolejnym zarzutem (nr 2) Prokurator zakwestionował przyjęcie w § 7, § 16 ust. 3 i § 17 ust. 3 Załączników Nr 1 zwrotu „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje zebraniu wiejskiemu, sołtysowi i radzie sołeckiej. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, jak również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów. Wynika to wprost z przywołanego powyżej art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał 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 którym wskazał 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, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem zawartym w



#### IV SA/Po 841/20

powyższych regulacjach (wyroki WSA: we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., III SA/Wr 111/12; w Olsztynie z 24 września 2015 r., II SA/OI 695/15; w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 1451/17; w Łodzi z 20 marca 2019 r., III SA/Łd 27/19).

Przez użycie zwrotu „w szczególności” zadania sołectwa, czy jego organów, nie zostają określone w sposób wyczerpujący, przez co istnieje prawna możliwość powierzenia im zadań przekraczających statutowe i ustawowe kompetencje (m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19; wyroki WSA w Kielcach z: 10 października 2019 r., II SA/Ke 617/19; 30 grudnia 2019 r., II SA/Ke 825/19, II SA/Ke 837/19, II SA/Ke 831/19, II SA/Ke 851/19; 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1102/19; 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1102/19; 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1104/19). Uwag tych nie sposób już jednak odnieść do rady sołectkiej, która nie stanowi organu sołectwa, ergo nie dotyczy jej delegacja wynikająca z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (m.in. wyroki WSA w Kielcach z: 12 grudnia 2019 r., II SA/Ke 750/19, 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1102/19; 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1104/19). Mając powyższe na względzie Sąd stwierdził zasadność ww. zarzutu.

Z kolei, w zakresie zarzutu nr 3, tj. wprowadzenia w statucie ograniczenia w postaci kworum dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołectkiej ( § 23 ust.1 i 2 ), Sąd stwierdza, że taki zapis uchwały istotnie narusza prawo. Stosownie do art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołectkiej 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 sołectkiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej. Jakkolwiek trudno dopatrywać się w zakwestionowanej regulacji istotnego zagrożenia praw wyborców, a tym bardziej zasad praworządności, to jednak przyjąć należy, że wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter ius cogens ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołectkiej (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19, wyrok WSA w Opolu z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06, wyroki WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1429/16, II SA/OI 1446/16, wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim

#### IV SA/Po 841/20

z 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 33/20, z 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 466/19, z 17 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 356/19, z 28 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 742/18, wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. II SA/Ke 382/19, z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 652/19, z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1128/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19). W tym stanie rzeczy Sąd uznał zarzut nr 3 za zasadny.

Również trafny okazał się zarzut nr 4, dotyczący naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w przepisie § 36 ust. 2 Załączników Nr 1 organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych nad działalnością sołectwa. Wskazać należy, że z art. 36 ust. 1 u.s.g. wynika, iż zebranie wiejskie jest w sołectwie jedynie organem uchwałodawczym i nie posiada kompetencji kontrolnych. Ustanowienie tych kompetencji w postanowieniach statutu jednostki pomocniczej gminy stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

Z podanych wyżej przyczyn, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku, uznając skargi za częściowo uzasadnione w zakresie, o jakim była mowa wyżej. W pozostałej części, tj. określonej przedstawionymi w treści uzasadnienia zarzutami skargi, które nie zasługiwały na uwzględnienie, Sąd w punkcie II sentencji wyroku na podstawie art. 151 P.p.s.a. oddalił skargi.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Holińska-Matela  
St. sekretarz sądowy

