

UZASADNIENIE

Rada 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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej: „u.s.g.”), podjęła uchwałę z 28 lutego 2019 r., nr VI/47/2019, w sprawie nadania statutu sołectwa Żdzary. Stosowanie do § 1 tej uchwały nadano statut sołectwa Żdzary, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały (dalej: „statut”).

W § 6 statutu określono zadania sołectwa. Stosownie zaś do jego § 7 zadania te samorząd mieszkańców sołectwa realizuje w szczególności poprzez: 1. podejmowanie uchwał w sprawach sołectwa w ramach przyznanych kompetencji, 2. opiniowanie spraw należących do zakresu działania samorządu mieszkańców, 3. współuczestnictwo w organizowaniu i przeprowadzaniu przez organy gminy konsultacji społecznych, 4. występowanie z wnioskami do organów gminy o rozpatrywanie spraw, których załatwienie wykracza poza możliwości mieszkańców sołectwa, 5. współpracę z jednostkami organizacyjnymi i innymi jednostkami pomocniczymi gminy Stare Miasto, 6. współpracę z organizacjami pozarządowymi, 7. współpracę z radnymi z terenu sołectwa w zakresie organizacji spotkań z wyborcami oraz kierowanie do nich wniosków dotyczących sołectwa.

Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 statutu do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołectwa oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu.

W § 16 ust. 3 statutu przewidziano, że do zakresu działania sołtysa należy w szczególności: 1) wykonywanie uchwał zebrania wiejskiego, 2) reprezentowanie sołectwa wobec organów gminy, 3) zwoływanie zebrań wiejskich, 4) zwoływanie posiedzeń rady sołectwa, 5) składanie na zebraniu wiejskim sprawozdania ze swojej działalności, 6) składanie sprawozdania z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa, najpóźniej do 30 kwietnia roku następnego po roku, którego dotyczy plan, 7) przygotowanie projektów uchwał zebrania wiejskiego, 8) załatwianie bieżących spraw związanych z zarządzaniem mieniem gminnym, 9) przygotowanie projektu zadań do realizacji w sołectwie na kolejny rok budżetowy nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy gminy i przedłożenia go wójtowi gminy, 10) prowadzenie pełnej dokumentacji sołectwa, w szczególności: a)

protokołów zebrań wiejskich wraz z listami obecności, b) uchwał zebrań wiejskich, c) protokołów z posiedzeń rady sołeckiej, d) innych dokumentów powierzonych sołectwu przez wójta gminy, w tym wynikających z działalności na powierzonym mieniu, 11) przekazanie protokołem zdawczo-odbiorczym, w terminie 14 dni od wyborów sołtysa, wszelkich dokumentów sołectwa swemu następcy, a także pieczęci i tablic oraz innych składników związanych z działalnością sołtysa, jako organu wykonawczego.

Jak stanowi § 17 ust. 3 statutu do zadań rady sołeckiej należy w szczególności: 1) wspomaganie działalności sołtysa poprzez wydawanie opinii, 2) opiniowanie porządku obrad zebrania wiejskiego, 3) zbieranie wniosków i innych wystąpień mieszkańców w sprawach sołectwa, 4) występowanie wobec zebrania wiejskiego z inicjatywami dotyczącymi udziału mieszkańców sołectwa w rozwiązywaniu jego problemów i realizacji zadań gminy, 5) utrzymywanie kontaktów z organizacjami społecznymi współpracującymi z jednostkami samorządu terytorialnego.

Stosownie do § 23 statutu dla dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej, wymagane jest oddanie głosów przez co najmniej 1/10 osób posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej. O ile na zebraniu wiejskim zwołanym dla wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej nie uzyskano wymaganej liczby głosów, po 30 minutach od pierwszego terminu odbywa się drugie zebranie wyborcze (ust. 1). Na zebraniu wiejskim odbywającym się w drugim terminie dla wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej warunek minimalnej liczby oddanych głosów nie obowiązuje (ust. 2).

Zgodnie z § 30 ust. 1 statutu sołtys i każdy członek rady sołeckiej mogą być przez zebranie wiejskie odwołani przed upływem kadencji. W § 31 wskazano przy tym, że 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 (ust. 1). Uzupełniającego wyboru sołtysa lub członka rady sołeckiej dokonuje się na tym samym zebraniu, które zostało zwołane dla odwołania sołtysa lub członka rady sołeckiej (ust. 2). 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 (ust. 3).

W § 36 statutu postanowiono, że sołtys raz w roku składa sprawozdanie zebraniu wiejskiemu z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego, dotyczących wydatków finansowych sołectwa.

Prokurator Rejonowy w Koninie w skardze skierowanej do tut. Sądu zaskarżył powyższą uchwałę w części obejmującej § 7, § 10 ust. 1 pkt 1, § 16 ust. 3, § 17 ust. 3, § 23 ust. 1 i 2, § 30 ust. 1, § 31 oraz § 36 załącznika nr 1 – wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w tej części – zarzucając istotne naruszenie prawa:

1. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., przez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1, § 30 ust. 1 i § 31 statutu organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołectkiej 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 statutu zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje sołtysowi i radzie sołectkiej,
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 statutu wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołectkiej, pomimo że ustawa nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej żadnego kworum,
4. art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 36 statutu organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa.

Gmina Stare Miasto w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie w całości. Gmina zgodziła się wprawdzie z tym, że § 10 ust. 1 pkt 1 i § 16 ust. 3 statutu naruszają prawo, jednak podniosła, że naruszenia te nie mają charakteru istotnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga w części zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że zgodnie z art. 15z⁴ ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.) przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w nich

uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. Wobec zaistnienia okoliczności wskazanych w tym przepisie, zważywszy zwłaszcza na aktualną sytuację epidemiczną oraz brak możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość, niniejsza sprawa rozpoznana została na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: „P.p.s.a.”) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest jej istotna sprzeczność 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., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zaskarżoną uchwałą podjęto 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 ust. 3, 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.

Art. 35 ust. 1 u.s.g. wyraża dla rady gminy ustawowe upoważnienie określając materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego – statutu jednostki pomocniczej gminy (sołectwa). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe stanowione być może tylko w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna (art. 91 ust. 1 u.s.g.). Jedynie w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

W rozpoznawanej sprawie – w pierwszej kolejności – za uzasadniony należało uznać zarzut odnoszący się do § 10 ust. 1 pkt 1, § 30 ust. 1 oraz § 31 statutu. Ogólnie rzecz ujmując w regulacjach tych unormowano kompetencję zebrania wiejskiego, jako organu uchwałodawczego sołectwa (por. § 8 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 statutu), do wyboru oraz odwołania sołtysa i członków rady sołectwiej.

Jak zostało to już powyżej wskazane zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 i 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej oraz organizację i zadania tychże organów. W myśl art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołectwiej. Stosownie zaś do art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołectwiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Odnosząc się do wskazanego zarzutu stwierdzić trzeba, że przyznanie zebraniu wiejskiemu – jako organowi uchwałodawczemu – charakteru elekcyjnego, jak uczyniono to w § 10 ust. 1 pkt 1 statutu, pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze oraz z art. 36 ust. 2 u.s.g. który stanowi, że: „sołtys oraz członkowie rady sołectwiej wybierani są (...) przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania” (por. wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09, z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06, wyrok

WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1429/16, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). To ogół uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa (art. 36 ust. 2 u.s.g.), a nie organ uchwałodawczy jakim jest zebranie wiejskie, powinno mieć kompetencje wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Konsekwentnie – wbrew twierdzeniom Gminy przedstawionym w odpowiedzi na skargę – nie sposób zaaprobować sytuacji, w której ten sam organ uchwałodawczy uprawniony zostanie, jak w § 10 ust. 1 pkt 1 oraz § 30 ust. 1 i § 31 statutu, do odwołania sołtysa czy członków rady sołeckiej. Odwołanie zarówno sołtysa, jak i rady sołeckiej, powinno bowiem odbywać się w takim samym trybie, jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 u.s.g. powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r, sygn. akt II SA/OI 1429/16, CBOSA). Powyższe uwagi odnieść trzeba odpowiednio do kwestii dopuszczalności stwierdzenia przez zebranie wiejskie – jako organ uchwałodawczy sołectwa – wygaśnięcia mandatu sołtysa i członków rady sołeckiej.

Nie można także zgodzić się z argumentacją Gminy, jakoby powyższe naruszenia miały charakter nieistotny. Czym innym jest bowiem pozostawienie uprawnień przewidzianych w art. 36 ust. 2 u.s.g. – w zgodzie z treścią tego przepisu – stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, a czym innym jest ich scedowanie – wbrew treści art. 36 ust. 2 u.s.g. – na rzecz zebrania wiejskiego, które z woli ustawodawcy wyrażonej w art. 36 ust. 1 u.s.g. pełnić ma w sołectwie wyłącznie funkcję organu uchwałodawczego.

Dalej wskazać trzeba, że art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. W związku z tym wprowadzenie takiego kworum w § 23 statutu istotnie narusza ten przepis ustawowy, jako że wprowadza dodatkowe warunki ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, modyfikując przez to ustawowe zasady tego wyboru (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 356/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 382/19, CBOSA).

Nie można uznać, aby skuteczne w tym względzie było powołanie się – jak czyni to Gmina w odpowiedzi na skargę – na art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. Przepis ten ustanawia kompetencję rady gminy do określenia w statucie zasad i trybu wyborów

organów jednostki pomocniczej. Samodzielność prawodawcy miejscowego, co było już powyżej wspomniane, jest jednak każdorazowo ograniczona koniecznością respektowania granic wyznaczanych przez akty wyższej rangi – w tym granic wyraźnie zakreślonych w art. 36 ust. 2 u.s.g. Określenie trybu wyborów to uregulowanie kwestii „technicznych” związanych z wyborami – m.in. w jakim trybie i w jakiej formie powinny być zgłaszane kandydatury, jaki powinien być tryb głosowania na kandydatów itp. W ramach zasad wyborów do organów jednostek pomocniczych prawodawca miejscowy może również określić pewne kwestie związane z czynnym i biernym prawem wyborczym, pod warunkiem jednak, że nie wykroczy poza granice określone aktami wyższej rangi, w tym nie dokona modyfikacji zasad wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej, jakie określone zostały w art. 36 ust. 2 u.s.g.

Za sprzeczne z art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 u.s.g. należy natomiast uznać nadanie w § 36 statutu organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych nad działalnością sołtysa.

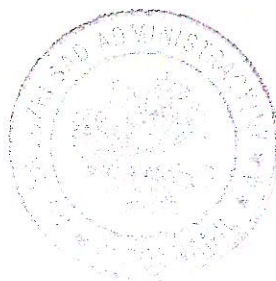
Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. W myśl art. 18a ust. 1 u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Należy podkreślić, że po nowelizacji art. 35 u.s.g. uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują obu organom gminy: radzie i wójtowi. Co się tyczy zakresu kontroli, to może ona obejmować działalność organów jednostek pomocniczych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Przy redagowaniu statutu jednostki pomocniczej należy pamiętać o ustawowych kompetencjach kontrolnych, jakie w tym zakresie przysługują komisji rewizyjnej rady gminy (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Przy formułowaniu zapisów odnoszących się do nadzoru należy jak najściślej wzorować się na przepisach rozdziału 10 u.s.g. (zob. A. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012). Niedopuszczalne jest w tym względzie przyznawanie kompetencji kontrolnych organom powyżej nieprzewidzianym, jak organowi uchwałodawczemu sołectwa – zebraniu wiejskiemu. Chybiona jest przy tym argumentacja Gminy, jako że sprawozdania, a o nich stanowi przecież § 36 statutu, pozostają jedną z typowych form kontroli, pozwalając w tym przypadku właśnie

zebraniu wiejskiemu na ustalenie stanu faktycznego i dokonanie jego porównania ze stanem pożądanym.

Na koniec za trafny uznać trzeba zarzut dotyczący zastosowania w § 7 i § 16 ust. 3 statutu – które określają odpowiednio sposób realizacji zadań przez sołectwo oraz kompetencje sołtysa – zwrotów „w szczególności”. Zadania sołectwa, jak i jego organów, a także sposób ich realizacji 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., 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., sygn. akt IV SA/Po 917/19, wyrok WSA w Kielcach z 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 617/19, CBOSA).

Ostatnio wskazanej wadliwości – w czym rację przyznać trzeba Gminie – nie można doszukiwać się w § 17 ust. 3 statutu, choć i w tej regulacji posłużono się przy określeniu zadań rady sołectkiej zwrotem: „w szczególności”. Zarzutu naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. nie sposób bowiem odnieść do rady sołectkiej, która nie stanowi organu sołectwa, ergo nie dotyczy jej delegacja wynikająca z tego przepisu ustawowego (wyrok WSA w Kielcach z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 750/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19, CBOSA).

Podsumowując, z podanych powyżej powodów w pkt. I. wyroku na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 7 i § 16 ust. 3 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie zwrotu „w szczególności”, a także § 10 ust. 1 pkt 1, § 30 ust. 1, § 31, § 23 i § 36 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały. W pozostałej części skargę, jako niezasadną – na podstawie art. 151 P.p.s.a. – oddalono, o czym orzeczono w pkt. II. wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Natalia Kwidula
St. sekretarz sądowy