



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 17 lipca 2019 r.**


Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Krzysztof Dziedzic
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz (spr.) Asesor WSA Jarosław Piątek
Protokolant	st. sekr. sąd. Monika Walentynowicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 lipca 2019 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowej Soli  
na uchwałę Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku  
z dnia 26 lutego 2018 r., nr XXXIX/263/2018  
w sprawie nadania statutu Sołectwa Szyba

- I. stwierdza nieważność § 9 ust. 1 pkt 1 i 2, § 13 ust. 1 w zakresie użytego w nim słowa „wyborczego”, przepisów rozdziału 5 (§ 14 do § 20) oraz § 22 ust. 1 w zakresie słów „z wyjątkiem Zebrań zwoływanych w celu wyboru lub odwołania Sołtysa” zaskarżonej uchwały,
- II. w pozostałym zakresie umarza postępowanie sądowe.


Wyrok z dnia 17.07.2019 sygn. akt II SA/Go 318/19  
Przebieganie w postępowaniu (e) od dnia 07.09.2019 r.  
podpis sędziego asesora

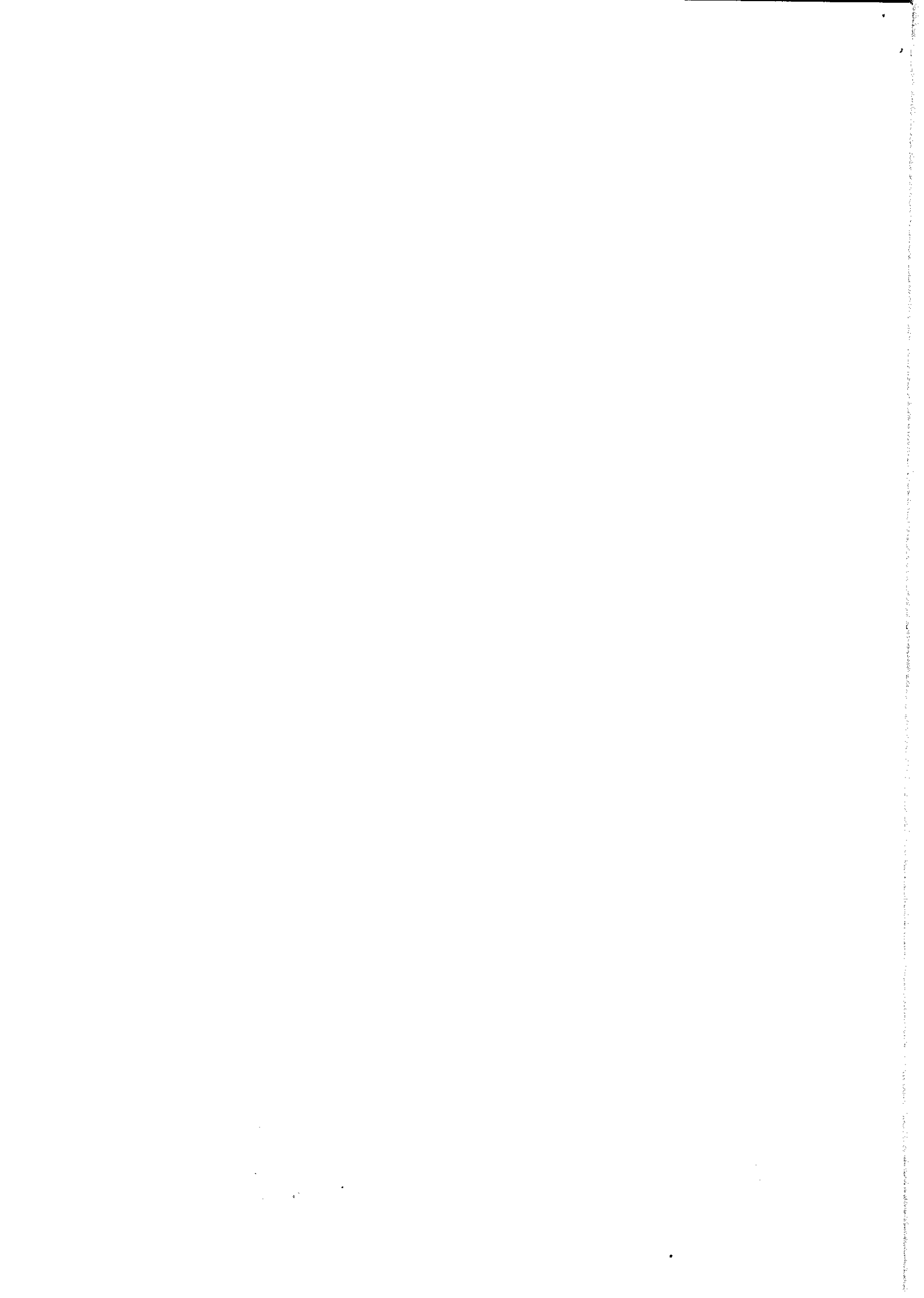


WSA w r. l. – sentencja wyroku

na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

17.07.2019 podpis Walentynowicz





## Uzasadnienie

1. Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła w dniu 26 lutego 2018 r. uchwałę nr XXXIX/263/2018 w sprawie nadania statutu Sołectwa Szyba. W podstawie prawnej uchwały zostały wskazane podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., nr 1875 ze zm., dalej jako u.s.g.). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z 12 marca 2018 r. pod poz. 635.

Prokurator Rejonowy w Nowej Soli wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. skargę na powyższą uchwałę, zaskarżając ją w całości. Zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa materialnego, w szczególności przepisów:

- art. 35 ust. 2 u.s.g. przez niewskazanie w treści uchwały zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej, sołectwu, przez gminę oraz sposobu ich realizacji oraz nieokreślenie zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej, a przez to niewypełnienie obowiązku ujęcia całości materii wynikającej z delegacji ustawowej;
- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w statucie organowi uchwałodawczemu, Zebraniu Wiejskiemu, kompetencji do odwoływania sołtysa oraz do powoływania i odwoływania poszczególnych członków Rady Sołectkiej;
- art. 36 ust. 2 u.s.g. przez wprowadzenie do statutu ograniczeń dotyczących czynnego prawa wyborczego oraz wprowadzenie dodatkowych warunków ważności wyborów/zastrzeżenie kworum dla ważności wyboru Sołtysa oraz członków Rady Sołectkiej;
- art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g., poprzez niepoddanie projektu statutu sołectwa społecznym konsultacjom z mieszkańcami, w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale Rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

2. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Nowe Miasteczko wniósł o jej oddalenie. Organ uznał za bezpodstawny zarzut naruszenia art. 35 ust. 2 u.s.g., gdyż w zaskarżonej uchwale zostały uregulowane wszystkie kwestie wskazane przez Prokuratora. W § 4, § 6 i § 12 zaskarżonej uchwały uregulowano zakres zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę, sposób realizacji przekazanych

sołectwu zadań, zakres i formy nadzoru organów Gminy nad działalnością organów sołectwa. W ocenie organu nieuzasadnione jest twierdzenie, że uchwalając zaskarżoną uchwałę Rada Miejska nie wypełniła obowiązku ujęcia całości materii wynikającej z delegacji ustawowej.

Organ nie zgodził się również ze skarżącym, że uregulowanie w zaskarżonej uchwale trybu odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej. Kompetencja do uregulowania tego zagadnienia w statucie sołectwa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., zgodnie z którym w statucie sołectwa należy uregulować zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. W ocenie organu w kompetencji do uregulowania zasad wyboru organów sołectwa mieści się również kompetencja do uregulowania zasad odwołania tych organów.

Dalej organ podkreślił, że zaskarżona uchwała nie wprowadza wymogu kworum na wyborach sołtysa i rady sołeckiej w sposób bezwzględny. Wymóg kworum określony w § 15 ust. 4 i 5 zaskarżonej uchwały dotyczy tylko pierwszego terminu zebrania wyborczego. Jeśli kworum nie zostanie w tym terminie osiągnięte, to wyznaczony jest nowy termin zebrania wyborczego, które dochodzi do skutku niezależnie od liczby uczestników. Mechanizm ten, zdaniem organu, ma na celu zwiększenie szansy na uzyskanie dużej frekwencji na wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Zapis ten nie zmienia więc uregulowanych w art. 36 u.s.g. zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej, a jedynie precyzuje procedurę zwoływania zebrania wyborczego, co w ocenie organu mieści się w granicach delegacji ustawowej.

Zdaniem organu chybiony jest także zarzut Prokuratora dotyczący nie poddania projektu zaskarżonej uchwały konsultacjom z mieszkańcami, ponieważ dnia 12 lutego 2018 r. Burmistrz Gminy Nowe Miasteczko wydał zarządzenie nr 0050/9/2018 w sprawie przeprowadzenia konsultacji zmiany statutów sołectw: Borów Polski, Borów Wielki, Gołaszyn, Konin, Miłaków, Nieciecz, Popęszyce, Rejów, Szyba i Żuków. Na mocy zarządzenia przeprowadzone zostały konsultacje w formie ankiety, której wzór stanowił załącznik do uchwały. Przedmiotowe zarządzenie wraz z ankietą i projektem zaskarżonej uchwały zostały opublikowane na stronie internetowej BIP oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego. Konsultacje trwały do 22 lutego 2018 r. i w wyznaczonym okresie nie wpłynęły żadne uwagi mieszkańców dotyczące zaskarżonej uchwały. Tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami był zgodny z przepisami uchwały nr XIII/94/2015 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie:

zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Nowe Miasteczko (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z 2015 r., poz. 2299).

3. Pismem procesowym z dnia 13 czerwca 2019 r. Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze zmodyfikował zakres zaskarżenia w ten sposób, że cofnął skargę w części dotyczącej zarzutu powołanego w punktach 1 i 4 skargi i wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie oraz wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 9 ust. 1 pkt 1 i 2, § 13 ust. 1 w zakresie użytego w nim słowa „wyborczego”, przepisów rozdziału 5 „Zasady i tryb wyboru sołtysa i rady sołeckiej” (§ 14 do § 20) i § 22 ust. 1 w zakresie słów: „z wyjątkiem zebrań zwoływanych w celu wyboru lub odwołania sołtysa” zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

4. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej jako p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

5. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił m.in. przepis art. 35 u.s.g. Zgodnie z ustępem 1 tego przepisu organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W świetle natomiast ustępu 3 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.

6. Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego postanowień § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 dotyczących nadania w statucie organowi uchwałodawczemu, Zebraniu Wiejskiemu, kompetencji do odwoływania sołtysa oraz do powoływania i odwoływania poszczególnych członków Rady Sołeckiej wskazać trzeba, że zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys – organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Zgodnie natomiast z 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. W aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej.

Z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca zechciał, 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 tutejszego sądu w podobnych sprawach i powołane tam orzecznictwo dostępne w bazie orzeczeń- CBOIS).

Wobec tego zarzut Prokuratora w powyższym zakresie należało uznać za uzasadniony. Konsekwencją zaś uznania § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały za istotnie naruszający prawo było stwierdzenie nieważności całego rozdziału 5 tej uchwały, określającego zasady wyboru i odwoływania sołtysa oraz rady sołeckiej i poszczególnych jej członków przez zebranie wiejskie (§ 14 do § 20) oraz § 22 ust. 1 w zakresie słów „z wyjątkiem Zebrań zwoływanych w celu wyboru lub odwołania Sołtysa”.

Zdaniem Sądu, konieczne było wyeliminowanie wszystkich postanowień statutu regulujących tryb wyboru powyższych organów, nawet tych, które nie dotyczyły kompetencji Zebrania Wiejskiego w tym zakresie, ponieważ nie mogłyby one samodzielnie i efektywnie funkcjonować w obrocie prawnym, gdyż prawidłowa rekonstrukcja norm na podstawie pozostałych przepisów (po wyeliminowaniu wyżej wskazanych) byłaby niemożliwa.

7. Odnośnie do § 13 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie użytego w nim słowa „wyborczego”, należy zauważyć, że we wskazanym przepisie wprowadzono pojęcie „zebrania wyborczego”, które nie zostało zdefiniowane w ustawie, ani przepisach statutu, przez co interpretacja przepisu może powodować trudności. Statut nie precyzuje, czy chodzi tu o ogół stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.), czy też zebranie wiejskie, które jest organem uchwałodawczym sołectwa. Powyższe rozróżnienie ma zasadnicze znaczenie dla określenia, w jakim trybie następuje wyznaczenie liczby osób tworzących radę sołecką. Stosowanie zakwestionowanego w skardze zwrotu może zatem powodować niejasności i podlegać różnej interpretacji, co godzi w wymogi jasności prawa stawiane aktowi prawa miejscowego.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w punkcie I sentencji wyroku.

8. Jeśli chodzi o żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w pozostałej części, to skarga w tym zakresie została przez Prokuratora Okręgowego w Zielonej Górze cofnięta w piśmie z 13 czerwca 2019 r. Uznając cofnięcie za dopuszczalne, na podstawie art. 60 w zw. z art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a., sąd umorzył postępowanie w tym zakresie (punkt II sentencji wyroku).



na oryginale właściwe podpisy  
**Za zgodność z oryginałem**

05. 08. 2019

dnia ..... podpis .....

*[Handwritten signature]*

