



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
Sędziowie	Sędzia WSA Marzenna Glabas Sędzia WSA Beata Jezielska (spr.)
Protokolant	sekretarz sądowy Maciej Lipiński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lutego 2017 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nidzicy  
na uchwałę Rady Gminy Janowiec Kościelny  
z dnia 13 czerwca 2016 r. nr XVII/136/2016  
w przedmiocie statutu sołectwa Kuce  
**stwierdza nieważność § 22 ust. 3 i § 25 Statutu Sołectwa Kuce stanowiącego  
załącznik do uchwały nr XVII/136/2016 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia  
13 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Kuce.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SEKRETARZ SĄDOWY

Maciej Lipiński

## UZASADNIENIE

Uchwałą Nr XVII/136/2016 z dnia 13 czerwca 2016r. Rada Gminy Janowiec Kościelny, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446, dalej jako: u.s.g.) nadała statut sołectwu Kuce, stanowiący załącznik do tej uchwały.

Na powyższą uchwałę skargę wniósł Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nidzicy, domagając się stwierdzenia nieważności postanowień § 22 ust. 3 i 6, § 25 oraz § 29 Statutu w zakresie sformułowania „podczas Zebrania Wiejskiego”. Zarzucił naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w zakwestionowanych zapisach Statutu organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, a także poprzez wprowadzenie wymogu obecności co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania dla zachowania ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej oraz odesłanie do § 14 ust. 2 Statutu odnośnie dalszych zasad związanych z kworum podczas podejmowania uchwał przez Zebranie Wiejskie. W uzasadnieniu skargi podano, że do Prokuratury wpłynęło rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 lipca 2016r., dotyczące przedmiotowej uchwały. Jednakże poza tym rozstrzygnięciem znalazły się wyżej wskazane zapisy. Podniesiono, że § 25 Statutu, określający niezbędne kworum do wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest niezgodny z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Przepisy te określają bowiem, że organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, a organem wykonawczym – sołtys. Określają one także sposób wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Nie wymieniają jednak zebrania wiejskiego jako organu elekcyjnego. W związku z tym, zdaniem skarżącego, nawet jeśli ilość osób stanowiących organ uchwałodawczy, zwany zebraniem wiejskim, jest tożsama z ilością osób uprawnionych do wyboru sołtysa i członków rady Sołeckiej, to nie wolno używać sformułowania „Zebranie Wiejskie” w odniesieniu do zebrania, na którym dokonuje się wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało Zebranie wiejskie to taki zapis znalazłby odzwierciedlenie w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o zadania elekcyjne. Prokurator stwierdził również, że niedopuszczalne jest przyjęcie wymogu obecności co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania podczas wyborów sołtysa i rady sołeckiej, gdyż u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum. Zatem każde wybory - bez względu na frekwencję - będą ważne. Wskazano, że § 25 Statutu jest całkowicie zbędny, gdyż wybory sołtysa i członków rady sołeckiej w sposób wyczerpujący reguluje u.s.g.

Podniesiono również, iż niedopuszczalne jest zawarcie w treści § 29 ust. 1 Statutu sformułowania „podczas Zebrania Wiejskiego”, ponieważ wybory dokonywane są nie przez organ uchwałodawczy, lecz inne gremium elekcyjne. Wskazano także, że zapisy § 22 ust. 3 i 6 Statutu są niekonsekwentne. Należy bowiem przyjąć albo uprawnienie Zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i rady sołeckiej (§ 22 ust. 3) albo przy odwoływaniu tych podmiotów zdecydować się na tryb i zasady obowiązujące podczas ich wyboru (§ 22 ust. 6). Przy czym te zasady i tryb nie są tożsame z podejmowaniem rozstrzygnięć na Zebraniu wiejskim.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Janowiec Kościelny wniósł o jej oddalenie. Podał, że w odpowiedzi na pismo Prokuratora z dnia 23 września 2016r. wskazał, że uchwała rady gminy została poddana ocenie prawnej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, który w ramach rozstrzygnięć nadzorczych z dnia 19 lipca 2016r. stwierdził nieważność niektórych przepisów Statutu, lecz nie tych kwestionowanych przez Prokuratora. Tym samym Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie uznał, aby wskazane przez prokuratora przepisy były niezgodne z prawem. W związku z tym zarzuty skargi są bezzasadne. Podniesiono, że w § 25 i § 29 Statutu użyto sformułowań z przyimkami „podczas Zebrania Wiejskiego”, czy „na Zebraniu Wiejskim” i tak zredagowane przepisy miały jedynie dookreślić miejsce dziania się czegoś, a nie nadać Zebraniu wiejskiemu uprawnienia elekcyjne. Także § 22 Statutu nie nadaje Zebraniu wiejskiemu uprawnień elekcyjnych, lecz jest regulacją o charakterze technicznym, określającą że czynności będą podejmowane na zebraniu mieszkańców, które odbędzie się w jednym czasie we wskazanym konkretnie miejscu. Zatem zakwestionowane przez Prokuratora zapisy są regulacjami technicznymi i nie mają na celu nadania Zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych. Odnosząc się do kwestii określenia kworum wymaganego dla wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej wyjaśniono, że trudno przyjąć, aby każde wybory - bez względu na frekwencję – były ważne i doprowadziły do wyłonienia sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Teoretycznie mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której jedna osoba dokonałaby wyboru, a wybór ten nie podlegałby procedurom (brak komisji skrutacyjnej). Zatem określenie minimalnej ilości osób jest uzasadnione, a zapis taki jest w interesie mieszkańców i ma na celu ochronę ich praw, a także podstawowych reguł demokracji. Wskazano, że nawet jeśli ustawodawca nie unormował tej kwestii w sposób nie budzący wątpliwości, to taka naczelna zasada płynie wprost z Konstytucji RP i winna być zastosowana w obronie praw mieszkańców.

Na rozprawie przed tut. Sądem w dniu 14 lutego 2017r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Olsztynie podtrzymała skargę modyfikując jej zarzuty w ten sposób, że wniosła o stwierdzenie nieważności § 22 ust. 3 oraz § 25 Statutu.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. z 2016r., poz. 1066 ze zm.) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 718 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.) sąd administracyjny dokonuje kontroli zaskarżonego aktu pod względem zgodności z prawem, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru, a po tym terminie sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez uprawniony podmiot. Takim podmiotem jest, w świetle art. 50 § 1 p.p.s.a. m.in. prokurator, który zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a., nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała w sprawie nadania statutu sołectwu Kuce.

W skardze wniesionej w niniejszej sprawie Prokurator, uwzględniając modyfikację skargi na rozprawie przed tutejszym Sądem, wniósł o stwierdzenie nieważności § 22 ust. 3 i § 25 Statutu. W ocenie Sądu skarga ta zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że do zaskarżonego Statutu - jako aktu prawa miejscowego - odnosi się zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP zgodnie z którą, akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera przepis art. 35 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Powołany przepis jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 u.s.g., kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych gminy, w tym sołectw. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 u.s.g. ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej. W świetle tego przepisu statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów

organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5). Analiza treści przepisu art. 35 ust. 3 u.s.g. pozwala na stwierdzenie, że wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 35 ust. 1 u.s.g., przy czym użycie w tym przepisie zwrotu „w szczególności” niewątpliwie przesądza o tym, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu sołectwa. Zakres samodzielności gminy w odniesieniu do jednostek pomocniczych, w tym zakres samodzielności organizacyjnej, jest więc bardzo szeroki. Nie oznacza to jednak, że samodzielność ta nie doznaje ograniczeń wynikających z ustaw. Samorząd terytorialny nie stoi bowiem ponad Państwem i stanowionym przez nie prawem. W świetle art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a w myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985r. (Dz. U. z 1994r., nr 124, poz. 607) samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Z mocy zaś art. 6 ust. 1 Karty, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Organy samorządu są jednak organami władzy publicznej i nie odnosi się do nich zasada, że mogą czynić wszystko czego ustawa im nie zabrania, przeciwnie, muszą podejmować działania na podstawie ustaw i w ich granicach (por. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014r., sygn. akt II OSK 2911/13, dostępny pod adresem [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Mając na uwadze powyższe należy podzielić stanowisko Prokuratora w zakresie sprzeczności z prawem § 22 ust. 3 Statutu. Przepis ten stanowi, że „Zebranie Wiejskie może odwołać Sołtysa i Radę Sołecką przed upływem kadencji, jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia niniejszego Statutu i uchwał Zebrania”. Z redakcji tego zapisu wynika wprost, że organowi uchwałodawczemu, jakim zgodnie z art. 36 ust. 1 u.g.n., w sołectwie jest zebranie wiejskie, przyznano kompetencje do odwołania sołtysa i rady sołeckiej przed upływem kadencji. W ocenie Sądu nie jest

możliwe inne rozumienie tego postanowienia Statutu, w szczególności wskazane przez Wójta w odpowiedzi na skargę, że przepis ten ma charakter techniczny i oznacza, iż to czynności wyborcze będą podejmowane na zebraniu wiejskim. Z konstrukcji tego przepisu nie wynika, aby prawo do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługiwało „zebraniu wiejskiemu” rozumianemu jako zgromadzenie mieszkańców sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska czy opinii w określonej sprawie. W treści tego przepisu, odmiennie niż np. w § 16, czy § 29 ust. 1 Statutu, nie określono, że to „na zebraniu wiejskim” lub „podczas zebrania wiejskiego” rozstrzygana będzie kwestia odwołania sołtysa lub rady sołeckiej. W tym miejscu należy zwrócić szczególnie uwagę, że pojęcie zebrania wiejskiego w ramach uchwalonego Statutu pojawia się w dwóch odrębnych rolach; po pierwsze jako organu uchwałodawczego - poprzez zapis art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., który uprawnia organ stanowiący gminy do uregulowania i wprowadzenia w ramach organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej pojęcia frekwencji przy podejmowaniu uchwał w zakresie kompetencji uchwałodawczych zebrania wiejskiego oraz występuje w drugiej roli - jako ogół mieszkańców uprawnionych do głosowania - przy wyborze organów jednostki pomocniczej z uwagi na zapis art. 36 ust. 2 u.s.g. W przypadku tej drugiej roli brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do wprowadzenia pojęcia kworum dla dokonania wyborów organów jednostki pomocniczej, bowiem art. 36 ust. 2 u.s.g jest regulacją kompletną i nie przewiduje żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Poza tym w § 22 ust. 3 Statutu rozstrzyga się o uprawnieniu do odwołania sołtysa i rady sołeckiej przed upływem kadencji. Nie budzi żadnej wątpliwości Sądu okoliczność, że odwołanie tych organów winno odbywać się w takim samym trybie jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 u.s.g., winno to nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Nadto wskazać należy, że w zapisach § 8 Statutu określono kompetencje Zebrania Wiejskiego i nie należy do nich odwołanie sołtysa i rady sołeckiej. Postanowienia § 22 ust. 3 nie znajdują więc żadnego uzasadnienia prawnego. Odnosząc się zaś do przedstawionego w odpowiedzi na skargę argumentu, iż w przytoczonym wyroku Sąd potwierdził prawidłowość działania organu gminy wyjaśnić należy, że przedstawiony wyrok tut. Sądu dokonywał oceny przepisu o innej konstrukcji, niż zawarty w skarżonej uchwale.

Za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało, z uwagi na wcześniejsze wywody, także § 25 Statutu, w którym określono, że „dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wymagana jest na Zebraniu Wiejskim obecność, co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Zasady wynikające z § 14 ust. 2 stosuje się odpowiednio”. Słuszny jest zarzut skarżącego, że cytowany przepis jest sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g., który w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie. Przepis ten określa bowiem, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. W tych okolicznościach wprowadzenie w Statucie dodatkowych warunków realizacji czynnego prawa wyborczego, czy też ważności wyboru, uznać należy za nieuprawnione. W świetle bowiem § 136 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908) w uchwale nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane. Skoro zaś art. 36 ust. 2 u.s.g. w sposób kompletny reguluje wskazane kwestie prawa wyborczego, to nie sposób przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane, na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SEKRETARZ SĄDOWY

Maciej Lipiński