



## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Barbara Rennert (spr.)  
Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz  
Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi

Prokuratora Rejonowego Poznań - Nowe Miasto

na uchwałę

Rady Gminy Czerwonak

z dnia 20 marca 2014 roku

nr 373/XLIV/2014

w przedmiocie

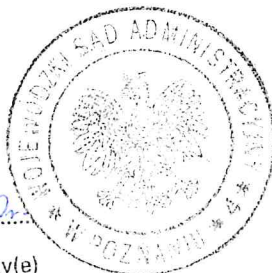
Statutu Sołectwa Miękowo

- I. **stwierdza nieważność § 9 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały, w części w jakiej wskazuje, że do wyłącznej właściwości Zebrania Wiejskiego należy wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej;**
- II. **w pozostałym zakresie skargę oddala.**

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk  
st. sekretarz sądowy



Wyrok z dnia 5 sierpnia 2020 r.  
Postanowienie sygn. akt IV SA/Po 903/20 jest prawomocny(e)  
od dnia 2 października 2020 r.  
podpis sędziego / referendarza sądowego

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Czerwonak, działając na podstawie art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) w dniu 20 lipca 2011 r. podjęła uchwałę nr 373/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Miękowo.

Prokurator Rejonowy Poznań – Nowe Miasto w Poznaniu, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 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 skargę na powyższą uchwałę, żądając częściowego stwierdzenia jej nieważności oraz zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do przekazania uchwałą do wyłącznej właściwości Zebrania Wiejskiego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz ich odwołania (§ 9 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały). Uzasadniając skargę Prokurator podniósł, że nie ma przepisu, z którego wynikałoby uprawnienie zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa, czy rady sołeckiej, zatem takich kompetencji Zebraniu Wiejskiemu, które jest organem uchwałodawczym, nie mogła nadać zaskarżoną uchwałą Rada Gminy. Prawo do ww. wyboru przysługuje wyłącznie stałym mieszkańcom Sołectwa, uprawnionym do głosowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o uznanie jej za zasadną.

### **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 SA/Wr 1459/97; WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., IV SA/Wa 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 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).

Odnosząc się do sformułowanego w skardze zarzutu przekroczenia upoważnienia ustawowego dotyczącego § 9 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały, wskazać należy, że zarzut ten okazał się częściowo zasadny. Otóż niezgodny z prawem jest zapis § 9 ust. 2 pkt 1, przyznający organowi uchwałodawczemu, jakim jest Zebranie Wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej. Jak bowiem 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. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze.

Sąd nie uwzględnił jednak zarzutu dotyczącego § 9 ust. 2 pkt 1 Statutu w zakresie, w którym przepis ten stanowi, że Sołtys i Rada Sołecka 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, rady sołeckiej lub jej członków, w sposób istotny narusza prawo.

Zważywszy powyższe, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku, uznając skargę za częściowo uzasadnioną w zakresie, o jakim była mowa wyżej. W pozostałej części, tj. określonej przedstawionym w treści uzasadnienia częściowym zarzutem skargi, który nie zasługiwał na uwzględnienie, Sąd w pkt II sentencji wyroku skargę oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk

st. sekretarz sądowy