

**UCHWAŁA NR XXVII/159/2020
RADY MIEJSKIEJ W GOLINIE**

z dnia 29 grudnia 2020 r.

w sprawie przekazania skarg Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwały w sprawie nadania statutów sołectw

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) w związku z art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) **Rada Miejska w Golinie uchwała, co następuje:**

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwały Rady Miejskiej w Golinie z dn. 8 lutego 2018 r.:

- 1) XLVIII/248/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Adamów,
- 2) XLVIII/249/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Barbarka,
- 3) XLVIII/250/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Bobrowo,
- 4) XLVIII/251/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Brzeźniak,
- 5) XLVIII/252/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Chrusty,
- 6) XLVIII/253/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Głodowo,
- 7) XLVIII/254/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Golina Kolonia,
- 8) XLVIII/255/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kawnice,
- 9) XLVIII/256/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kolno,
- 10) XLVIII/257/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kraśnica,
- 11) XLVIII/258/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Lubiecz,
- 12) XLVIII/259/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Myślibórz,
- 13) XLVIII/260/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Przyjma,
- 14) XLVIII/261/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Radolina,
- 15) XLVIII/262/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Rosocha,
- 16) XLVIII/263/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Sługocinek,
- 17) XLVIII/264/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Spławie,
- 18) XLVIII/265/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Węglew, wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami spraw i odpowiedziami na skargi.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargi stanowią odpowiednio załączniki od nr 1 do nr 18 do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Golinie.

§ 4. Upoważnia się Burmistrza Golinie do podejmowania wszelkich czynności przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, w tym do udzielenia pełnomocnictwa radcy prawnemu do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, a w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej – przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej

Wojciech Wojdyński

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.19.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 307.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/248/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Adamów

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 1 grudnia 2020 r. na XLVIII/248/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Adamów² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/248/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Adamów⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.20.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 306.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/249/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Barbarka

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 1 grudnia 2020 r. na XLVIII/249/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Barbarka² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesowa* (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) *ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/249/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Barbarka⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.21.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 305.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/250/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Bobrowo

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 1 grudnia 2020 r. na XLVIII/250/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Bobrowo² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/250/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Bobrowo⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.22.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 304.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/251/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Brzeźniak

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 1 grudnia 2020 r. na XLVIII/251/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Brzeźniak² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/251/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Brzeźniak⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.23.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 303.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/252/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Chrusty

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 1 grudnia 2020 r. na XLVIII/252/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Chrusty² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/252/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Chrusty⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.24.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 302.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/253/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Głodowo

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 1 grudnia 2020 r. na XLVIII/253/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Głodowo² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/253/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Głodowo⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.25.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 301.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/254/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Golina Kolonia

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 1 grudnia 2020 r. na XLVIII/254/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Golina Kolonia² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/254/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Golina Kolonia⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołectkiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.8.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 300.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/255/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kawnice

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Golicy, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/255/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kawnice² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/255/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kawnice⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.9.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 299.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/256/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kolno

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Golicy, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/256/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kolno² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/256/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kolno⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.10.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 298.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/257/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kraśnica

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Golicy, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/257/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kraśnica² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/257/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kraśnica⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołeczka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.11.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 297.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/258/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Lubiecz

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Golicy, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/258/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Lubiecz² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/258/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Lubiecz⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.12.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 296.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/259/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Myślubórz

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/259/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Myślubórz² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/259/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Myślubórz⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.13.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 295.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/260/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Przyjma

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/260/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Przyjma² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/260/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Przyjma⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.14.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 294.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/261/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Radolina

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/261/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Radolina² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/261/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Radolina⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.15.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 293.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/262/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Rosocha

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/262/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Rosocha² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/262/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Rosocha⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.16.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 292.2020

ODPOWIEŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/263/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Sługocinek

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Golicy, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/263/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Sługocinek² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/263/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Sługocinek⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.17.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 291.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/264/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Sławie

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/264/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Sławie² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/264/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Spłatwie⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołectkiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołectkiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

Golina, 30 grudnia 2020 r.

OOG.1510.18.1.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Koninie, ul. Zakładowa 7, 62-510 Konin

Organ: Rada Miejska w Golinie, ul. Nowa 1, 62-590 Golina, REGON: 311019059

Sygn. akt PR Pa 290.2020

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/265/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Węglew

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miejskiej w Golinie, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 26 listopada 2020 r. na XLVIII/265/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Węglew² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do ww. uchwały oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. *w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Miejskiej w Golinie w niniejszym postępowaniu jest Burmistrz Golinie.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 1 grudnia 2020 r. do Urzędu Miejskiego w Golinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XLVIII/265/2018 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwa Węglew⁴.

Skarżący zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie następujących przepisów prawa:

- 1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej,
- 2) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa,
- 3) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej,
- 4) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶ oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 Uchwały,

³ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

⁴ Dalej: „Uchwała”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319; dalej: „Kodeks wyborczy”.

kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze,,

- 6) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 10 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1, § 22 oraz § 25 ust. 1 i 2.

W ocenie Rady Miejskiej w Golinie skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie nie zasługuje na uwzględnienie z niżej wskazanych względów.

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

Na wstępie należy wyjaśnić, że choć Skarżący odwołuje się w swojej skardze do poszczególnych paragrafów Uchwały, to w sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że intencją Skarżącego było wskazanie na poszczególne paragrafy załącznika do Uchwały.

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 1 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej

Z zaskarżonego przepisu załącznika do Uchwały wynika, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenie wygaśnięcia ich mandatu. W ocenie Skarżącego ww. przepisy stoją w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określone w nich kompetencje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej zostały przyznane zebraniu wiejskiemu, podczas gdy z przepisów ustawy wynika, iż kompetencja ta przynależy stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na ww. zarzut wyjaśnić jednak należy, że w myśl § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały członkami zebrania wiejskiego są stali mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Oznacza to, że skład zebrania wiejskiego odpowiada gremium uprawnionemu

do dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej na mocy art. 36 ust. 2 u.s.g, a tym samym na podstawie zaskarżonej uchwały wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania mieli i mają prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, stąd ich uprawnienia nie zostały w żaden sposób ograniczone. Z tego względu, choć należy zgodzić się ze Skarżącym, 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 przedmiotowego przepisu.

Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez tut. Sąd, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotny, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia wyłącznie w części, w jakiej wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i członków rady sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu, nie można dopatrzeć się naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Brak jest bowiem 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (ewentualnie stwierdzanie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁷.

b) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa

W § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały wskazano, iż do zakresu działania zebrania wiejskiego należy rozpatrywanie sprawozdania sołtysa z wykonania rocznego planu wydatków sołectwa. W ocenie Skarżącego ww. przepis przyznaje zebraniu wiejskiemu

⁷ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) w Kielcach z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1103/19, II SA/Ke 1126/19, II SA/Ke 1132/19 oraz II SA/Ke 1157/19.

uprawnienia kontrolne i nadzorcze, podczas gdy zebranie wiejskie jest organem wyłącznie uchwałodawczym, a kompetencje kontrolne i nadzorcze przysługują jedynie organom gminy.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe, albowiem przedłożenie przez sołtysa zebraniu wiejskiemu sprawozdania z zakresu wykonania uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wydatków finansowych sołectwa, nie ma na celu sprawowania kontroli czy nadzoru. Przedmiotowe sprawozdanie ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego celem jest umożliwienie zebraniu wiejskiemu racjonalnego podejmowania inicjatyw społecznych i gospodarczych (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do Uchwały).

Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 załącznika do Uchwały.

c) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi na użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (kompetencji) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 17 ust. 4 załącznika do Uchwały, który dotyczy zadań sołtysa, może zostać uznany za niezgodny z prawem, przy czym naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu.

Odnosnie § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały należy podkreślić, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, co wynika z wykładni *a contrario* art. 36 ust. 1 u.s.g. Z tego względu brak jest podstaw do przyjęcia, że rada gminy ma obowiązek ujęcia zadań rady sołeckiej w katalogu zamkniętym⁸.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 17 ust. 4 i § 18 ust. 3 załącznika do Uchwały. Z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez sąd, że przedmiotowe postanowienia naruszają prawo w sposób istotny,

⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Kielcach z dnia 20 lutego 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1131/19 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 841/20.

wnoszę o stwierdzenie nieważności tych postanowień wyłącznie w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 20 ust. 1 załącznika do Uchwały, iż wybór sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 21 ust. 1 oraz § 22 załącznika do Uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze, a kto bierne prawo wyborcze

W tym zakresie należy podzielić stanowisko Skarżącego.

f) zarzut naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 25 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego dotyczących wyboru sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum

W ocenie Skarżącego określenie kworum dla ważności wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej jest sprzeczne z prawem, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych wyborów żadnego kworum. Z tego względu, zdaniem Skarżącego, zaskarżone przepisy modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Wprawdzie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określono niektóre zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to brak jest podstaw do przyjęcia, że regulacja ta jest kompletna, a rada gminy nie może określić dodatkowych zasad wyboru, w tym określenia kworum dla ważności tych wyborów. Pośrednio potwierdza to treść art. 35

ust. 3 pkt 2 u.s.g., w którym wprost upoważniono radę gminy do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, do których należy zaliczyć sołtysa. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 2 u.s.g. określająca zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej, jest regulacją kompletną i nie może podlegać uzupełnieniu przez radę gminy, skoro w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustawodawca wyposażył radę gminy w kompetencję do określenia nie tylko trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, ale też zasad tych wyborów.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi wyłącznie w części dotyczącej § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 i § 22 załącznika do uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Burmistrza Goliny.

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Koninie wniósł za pośrednictwem Rady Miejskiej w Golinie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwały Rady Miejskiej w Golinie w sprawie nadania statutów sołectw.

Zgodnie z art. 54§ 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ, którego skarga dotyczy, zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia ww. obowiązku.