



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Adam Matuszak  
Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk  
Sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)

Protokolant

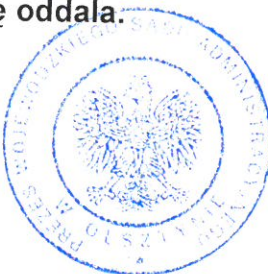
St. sekretarz sądowy Grażyna Wojtyszek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 września 2015 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nidzicy  
na uchwałę Rady Miejskiej w Nidzicy  
z dnia 25 września 2008 r. nr XXVIII/315/2008  
w przedmiocie statutu sołectwa Zagrzewo

**1) stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej:**

- § 6 pkt 3 w zakresie sformułowania: „zwłaszcza uchwał w sprawach studium i planów zagospodarowania przestrzennego, jak również w innych sprawach”;
- § 10 w zakresie sformułowania „w szczególności”;
- § 16 ust. 2 w zakresie sformułowania „w szczególności”;
- § 23 ust. 1;
- § 23 ust. 2;
- § 23 ust. 4 w zakresie sformułowania „Osoba, która odmówiła podpisania listy obecności, traci prawo do uczestniczenia w zebraniu”;

**2) w pozostałym zakresie skargę oddala.**





## UZASADNIENIE

Z akt sprawy przekazanych wraz ze skargą Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie wynika, że uchwałą Nr XXVIII/315/2008 z dnia 25 września 2008r. Rada Miejska w Nidzicy, powołując m.in. art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej jako u.s.g.), nadała statut sołectwu Zagrzewo, stanowiący załącznik do tej uchwały (dalej zwany Statutem).

Pismem z dnia 12 marca 2015 r. Prokurator Rejonowy w Nidzicy (dalej zwany Prokuratorem) zwrócił się do Rady Miejskiej w Nidzicy o zmianę treści następujących przepisów Statutu: § 6 pkt 3, § 10 pkt 1, § 10 we fragmencie „w szczególności”, § 16 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”, a także § 19 ust. 1, § 20 ust. 3 oraz § 23 ust. 1 i 2. Wywiódł przy tym, że powołane przepisy są niezgodne z prawem z uwagi na:

- naruszenie art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez wskazanie w § 6 pkt 3 Statutu, że do zakresu działania sołectwa należy opiniowanie projektów uchwał rady w sprawach studium i planów zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy przepis art. 17 pkt 6 cytowanej ustawy nie wymienia sołectwa wśród grupy podmiotów opiniujących projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., poprzez nadanie zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych (w § 10 pkt 1 Statutu), a więc uprawnienia do wyboru sołtysa i rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków, a także poprzez wprowadzenie w § 23 ust. 1 Statutu wymogu obecności co najmniej 20% uprawnionych dla zachowania ważności wyborów sołtysa i rady sołeckiej oraz w treści § 23 ust. 2 regulacji, że w przypadku braku tego kworum, organ uprawniony do zwołania zebrania wyznacza zebranie w drugim terminie, którego rozstrzygnięcia są wiążące bez względu na liczbę uprawnionych biorących w nim udział;

- naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., poprzez sformułowanie w § 10 oraz w § 16 ust. 2 Statutu katalogu zadań, odpowiednio zebrania i sołtysa, w sposób niedookreślony, przy użyciu zwrotu „w szczególności”, wychodząc w ten sposób poza zakres normy kompetencyjnej zawartej w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.;

- naruszenie art. 36 ust. 1 u.s.g., poprzez wskazanie w § 19 ust. 1 Statutu, że rada sołeczka jest organem wspomagającym działalność sołtysa oraz nazwanie - w § 20 ust. 3 Statutu - rady sołeckiej organem opiniodawczo-doradczym sołtysa, podczas gdy

art. 36 st. 1 u.s.g. wymienia jako organy jednostki pomocniczej jedynie sołtysa oraz zebranie wiejskie.

Ponadto Prokurator wniósł o odstąpienie od techniki prawodawczej polegającej na uchwaleniu statutu sołectwa w formie załącznika do uchwały.

Odpowiadając na powyższe zarzuty Burmistrz Nidzicy (w piśmie z dnia 29 maja 2015 r.) ocenił, że Rada Miejska, uchwalając Statut, nie poszerzyła katalogu podmiotów uprawnionych do opiniowania lub uzgadniania projektu planu miejscowego w trybie art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż w § 6 pkt 3 Statutu jest mowa o opiniowaniu projektów uchwał rady w sprawach studium i planów zagospodarowania przestrzennego, a nie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zauważył przy tym, że celem tej regulacji było umożliwienie sołectwu wypowiedzenia się w sprawie uchwał w tym przedmiocie przed ich podjęciem przez Radę Miejską. Organ nie dostrzegł także naruszenia prawa w postanowieniach § 10 pkt 1 Statutu. Wskazał, że zgodnie z § 9 ust. 1 Statutu, zebranie wiejskie stanowią mieszkańcy sołectwa stale zamieszkujący na jego terenie i posiadający czynne prawo wyborcze, a więc właśnie tacy mieszkańcy, którzy stosownie do treści art. 36 ust. 2 u.s.g. dokonują wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej. Za zgodne z przepisami prawa uznał także regulacje Statutu ustanawiające wymóg kworum dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej (§ 23 ust. 1 i 2 Statutu) oraz wprowadzające otwarty katalog zadań organów sołectwa (§ 10 i § 16 ust. 2 Statutu). Nie podzielił ponadto poglądu o sprzeczności § 19 ust. 1 i § 20 ust. 3 Statutu z art. 36 ust. 1 u.s.g. Podkreślił, że w § 7 Statutu jednoznacznie wskazano, że organami sołectwa są: zebranie wiejskie oraz sołtys, a w zakwestionowanych przez Prokuratora przepisach radę sołecką wskazano jako organ opiniodawczo-doradczy sołtysa, czyli ciało kolegialne wspomagające działalność sołtysa, a nie jako organ sołectwa.

W skardze na powyższy Statut do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie Prokurator sformułował zarzuty naruszenia prawa tożsame z tymi zawartymi w jego wystąpieniu do organu z dnia 12 marca 2015 r. Z tych też powodów wniósł o stwierdzenie nieważności: § 6 pkt 3, § 10 pkt 1 oraz we fragmencie „w szczególności”, § 16 pkt 2 we fragmencie „w szczególności”, a także § 19 pkt 1, § 20 pkt 3 oraz § 25 pkt 1 i 2 Statutu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Nidzicy podtrzymał swoje stanowisko zawarte w piśmie z dnia 29 maja 2015 r. i wniósł o oddalenie skargi. Zauważył przy tym, że w skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności przepisów Statutu, które w ogóle

w tym akcie nie występują, np. § 25 pkt 1 i 2, bądź błędnie wskazano jego jednostki redakcyjne, np. § 16 pkt 2, § 19 pkt 1, § 20 pkt 3 zamiast § 16 ust. 2, § 19 ust. 1 oraz § 20 ust. 3.

Na rozprawie, która odbyła się przed tutejszym Sądem w dniu 22 września 2015 r., Prokurator poparł skargę oraz zarzuty w niej zawarte, poza zarzutem sprzeczności § 19 i § 20 Statutu z art. 36 ust. 1 u.s.g. Wyjaśnił, że omyłkowo oznaczył jednostki redakcyjne niektórych z zaskarżonych przepisów. Sprostował, że wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie: § 6 pkt 3, § 10 ust. 1 w zakresie sformułowania „w szczególności”, § 16 ust. 2 w zakresie sformułowania „w szczególności” oraz § 23 ust. 1 i 2.

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

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1647) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej jako p.p.s.a.), sąd administracyjny dokonuje kontroli zaskarżonego aktu pod względem zgodności z prawem, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru, a po tym terminie sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez uprawniony podmiot. Takim podmiotem jest, w świetle art. 50 § 1 p.p.s.a. m.in. prokurator, który ponadto zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a., nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy zaś zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała Nr XXXVIII/315/2008 z dnia 25 września 2008r. Rady Miejskiej w Nidzicy w sprawie nadania statutu sołectwu Zagrzewo.

W skardze na powyższą uchwałę (Statut) Prokurator, uwzględniając jego sprostowanie na rozprawie przed tutejszym Sądem, wniósł o stwierdzenie nieważności: § 6 pkt 3, § 10 pkt 1, § 10 we fragmencie „w szczególności”, § 16 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” oraz § 23 ust. 1 i 2 Statutu.

Nie wszystkie jednak zarzuty Prokuratora okazały się zasadne.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że do zaskarżonego Statutu jako aktu prawa miejscowego odnosi się zasada wyrażona w art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia

1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej jako Konstytucja RP), zgodnie z którą, akty prawa miejscowego stanowią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera przepis art. 35 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Powołany przepis jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 u.s.g., kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych gminy, w tym sołectw. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 u.s.g. ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej. W świetle tego przepisu, statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5). Analiza treści przepisu art. 35 ust. 3 u.s.g. pozwala na stwierdzenie, że wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 35 ust. 1 u.s.g., przy czym użycie w tym przepisie zwrotu „w szczególności” niewątpliwie przesądza o tym, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu sołectwa.

Zakres samodzielności gminy w odniesieniu do jednostek pomocniczych, w tym zakres samodzielności organizacyjnej, jest więc bardzo szeroki. Nie oznacza to jednak, że samodzielność ta nie doznaje ograniczeń wynikających z ustaw. Samorząd terytorialny nie stoi bowiem ponad państwem i stanowionym przez nie prawem. W świetle art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a w myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607), samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Z mocy zaś art. 6 ust. 1 tej Karty, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę

administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Organy samorządu są jednak organami władzy publicznej i nie odnosi się do nich zasada, że mogą czynić wszystko czego ustawa im nie zabrania, przeciwnie, muszą podejmować działania na podstawie ustaw i w ich granicach (por. wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2911/13, dostępny pod adresem [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Mając na uwadze powyższe regulacje prawne podzielić należy pogląd Prokuratora co do sprzeczności z prawem § 6 pkt 3 Statutu. Zauważyć jednak należy, że sprzeczność ta nie dotyczy całego tego przepisu, w świetle którego, „do zakresu działania sołectwa należy opiniowanie projektów uchwał rady w sprawach dotyczących sołectwa, zwłaszcza uchwał w sprawach studium i planów zagospodarowania przestrzennego, jak również w innych sprawach, w jakich o opinię wystąpiła Rada Miejska lub Burmistrz”, lecz jego fragmentu, w którym wskazano, że opiniowanie to ma dotyczyć „zwłaszcza uchwał w sprawach studium i planów zagospodarowania przestrzennego”. Postępowanie w sprawie sporządzania studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uregulowane jest w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). W art. 11 pkt 8 tej ustawy wyczerpująco wymieniono katalog podmiotów opiniujących i uzgadniających projekt studium, a w art. 17 pkt 6 - projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wśród tych podmiotów nie wymieniono sołectwa, a rada gminy na mocy przepisów tej ustawy nie została upoważniona do poszerzenia tego katalogu podmiotów (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 10 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 419/13, dostępny pod adresem [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Należy zatem stwierdzić, że § 6 pkt 3 Statutu, stanowiący o kompetencji sołectwa w tym zakresie, jest sprzeczny z art. 11 pkt 8 i art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Narusza on ponadto w tym zakresie § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908). W świetle bowiem tych przepisów, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W tych okolicznościach należało stwierdzić nieważność § 6 pkt 3 Statutu w zakresie obejmującym sformułowanie: „zwłaszcza uchwał w sprawach studium i planów zagospodarowania przestrzennego, jak również w innych sprawach”. Pozostawiono tym samym w obrocie prawnym następujące brzmienie tego przepisu: „do zakresu działania

sołectwa należy opiniowanie projektów uchwał rady w sprawach dotyczących sołectwa, w jakich o opinię wystąpiła Rada Miejska lub Burmistrz”.

W ocenie Sądu, nie jest natomiast sprzeczna z prawem regulacja zawarta w § 10 pkt 1 Statutu, w świetle której, „do zadań zebrania należy wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej lub poszczególnych jej członków”. Jak słusznie podniesiono w odpowiedzi na skargę, zgodnie z § 9 ust. 1 Statutu, prawo do udziału w zebraniu mają mieszkańcy sołectwa stale zamieszkujący na jego terenie i posiadający czynne prawo wyborcze, a więc właśnie tacy mieszkańcy, którzy stosownie do treści art. 36 ust. 2 u.s.g. dokonują wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej. W tych okolicznościach przyjąć należy, że regulacja zawarta w § 10 pkt 1 Statutu nie miała na celu nadania zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych lecz jest regulacją o charakterze technicznym. Czynności wyborcze podejmowane są przecież na zebraniu.

Za sprzeczne z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać jednak należało regulacje zawarte w § 23 ust. 1 i 2 Statutu oraz częściowo w § 23 ust. 4 Statutu. W § 23 ust. 1 Statutu podano bowiem, że „do dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej niezbędny jest udział w zebraniu co najmniej 20% uprawnionych”, zaś w § 23 ust. 2 Statutu wskazano, że w przypadku braku tego quorum, organ uprawniony do zwołania zebrania wyznacza zebranie w drugim terminie, którego rozstrzygnięcia są wiążące bez względu na liczbę uprawnionych biorących w nim udział. Ocenic należy, że powołane regulacje pozostają w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g., który w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie. Przepis ten określa bowiem, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze ma nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. W tych okolicznościach, wprowadzenie w Statucie dodatkowych warunków realizacji czynnego prawa wyborczego, czy też ważności wyboru, uznać należy za nieuprawnione. W świetle bowiem § 136 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane. Skoro zaś, art. 36 ust. 2 u.s.g., w sposób kompletny, reguluje wskazane kwestie prawa wyborczego, to nie sposób przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane, na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej. Zgodnie bowiem z § 118 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w aktach prawa miejscowego nie powtarza



się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W tych okolicznościach należało stwierdzić nieważność § 23 ust. 1 i 2 Statutu oraz § 23 ust. 4 Statutu w zakresie sformułowania „Osoba, która odmówi podpisania listy obecności, traci prawo do uczestniczenia w zebraniu”.

Przychylić należało się także do poglądu Prokuratora, że zadania organów sołectwa powinny stanowić katalog zamknięty. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. W ocenie Sądu, użycie w powołanym przepisie określenia „w szczególności” oznacza tylko tyle, że rada gminy jest władna uregulować w statucie także inne kwestie ustrojowe sołectwa, poza wymienionymi w przepisach art. 35 ust. 3. Zadania zebrania wiejskiego, jak i sołtysa, powinny być natomiast uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby bowiem przekazywanie organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest zaś sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12, dostępny pod adresem [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). W tych okolicznościach należało stwierdzić nieważność § 10 oraz § 16 ust. 2 Statutu w zakresie użytego w tych przepisach sformułowania „w szczególności”.

W ocenie Sądu dopuszczalne było natomiast określanie (w § 19 ust. 1 i § 20 ust. 3 Statutu) rady sołeckiej jako organu odpowiednio „wspomagającego sołtysa” oraz „opiniodawczo-doradczego sołtysa”. Określenia te nie pozostają w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., statuującym organy sołectwa (por. A. Szewc, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2005, s. 350-351 oraz wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2911/13, dostępny pod adresem [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Ponadto, jak słusznie podkreślono w odpowiedzi na skargę, w § 7 Statutu jednoznacznie wskazano, że organami sołectwa są: zebranie wiejskie oraz sołtys, a w zakwestionowanych przez Prokuratora przepisach, radę sołecką określono jako organ opiniodawczo-doradczy sołtysa, czyli ciało kolegialne wspomagające działalność sołtysa, a nie jako organ sołectwa. Pogląd ten zdaje się dzielić także Prokurator, który na rozprawie przed tutejszym Sądem nie podtrzymał sformułowanego uprzednio w skardze zarzutu sprzeczności § 19 ust. 1 i § 20 ust. 3 Statutu z art. 36 ust. 1 u.s.g.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM