

# ODPIS

Sygn. akt II SA/Ke 382/19



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lipca 2019 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach**

w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>Sędzia WSA Sylwester Miziołek (spr.)</b>
Sędziowie	<b>Sędzia WSA Renata Detka</b> <b>Sędzia WSA Jacek Kuza</b>
Protokolant	Starszy inspektor sądowy Sebastian Styczeń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 lipca 2019 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Świętokrzyskiego  
na uchwałę Rady Gminy Wilczyce  
z dnia 12 lutego 2019 r. nr IV/36/2019  
w przedmiocie uchwalenia statutów sołectw

**stwierdza nieważność:**

- § 4 ust. 1 – w zakresie wyrażenia „i kontrolnym”,
- § 4 ust. 4 pkt 2,
- § 7 ust. 3 i 4

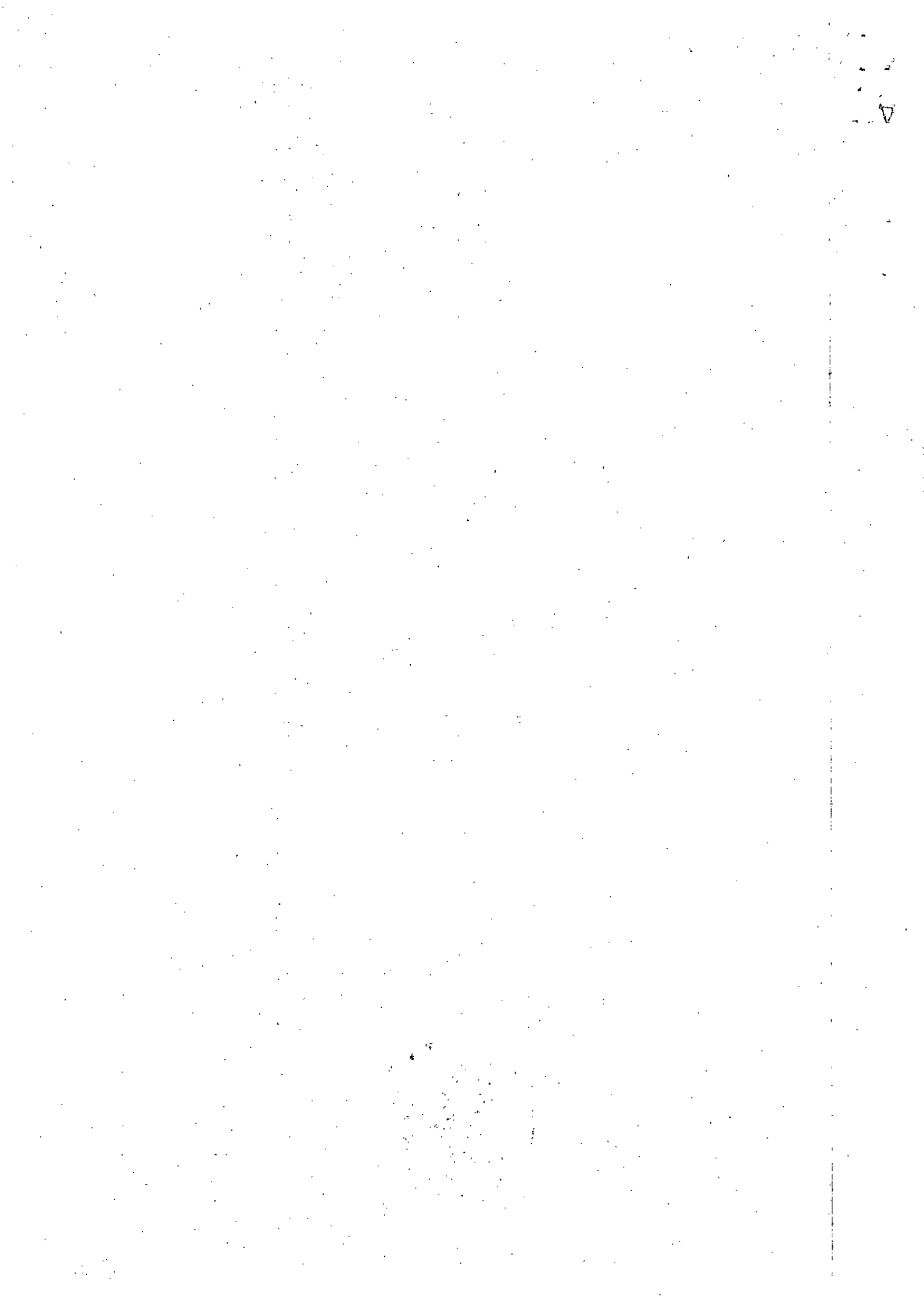
**załączników od 1 do 16 do zaskarżonej uchwały.**



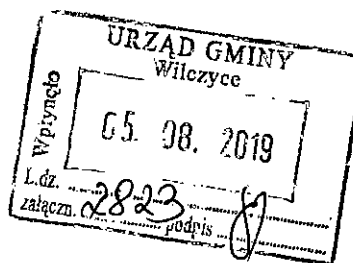
Właściwe podpisy na oryginale  
Za zgodność z oryginałem  
świadczy .....

Starszy Inspektor Sądowy

*Urszula Opara*



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Kielcach  
25-366 Kielce, ul. Prosta 10  
WYDZIAŁ II Ke, tel. 41/34-05-308/301



Dnia 1 sierpnia 2019 r.  
Sygn. akt II SA/Ke 382/19

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

*P. A. Uliś*  
7

**Rada Gminy Wilczyce**  
**Wilczyce 174**  
**27-612 Wilczyce**

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 30 lipca 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Radzie Gminy Wilczyce – jako organowi administracji – odpis wyroku z dnia 18 lipca 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Starszy Inspektor Sądowy

*Urszula Opara*

W załączeniu:

pouczenie o warunkach wnoszenia pism oraz ich doręczania przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

## POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku

wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718)<sup>1</sup>.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).

---

<sup>1</sup> „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

**1. NSA/WSA/poucz.1 - pouczenie o warunkach wnoszenia pism oraz ich doręczania przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej**

**POUCZENIE**

1. Pisma procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym mogą być sporządzone w postaci papierowej albo w formie dokumentu elektronicznego.
2. Pisma w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem platformy ePUAP, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
3. Pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno spełniać wszystkie wymogi pisma w postaci papierowej, czyli zawierać:
  - 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;
  - 2) oznaczenie rodzaju pisma;
  - 3) osnovę wniosku lub oświadczenia;
  - 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika;
  - 5) wymienienie załączników.Jeżeli jest pierwszym pismem w sprawie powinno także zawierać:
  - a) oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku - adresu do doręczeń, lub siedziby i adresów stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,
  - b) numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go nie mając takiego obowiązku, lub
  - c) numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku - numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania,
  - d) oznaczenie przedmiotu sprawy, a w przypadku gdy jest kolejnym pismem w sprawie - sygnaturę akt (art. 46 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
6. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
7. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
8. Do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzitelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem. Pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego podpisuje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 37 § 1 i art. 37a p.p.s.a.).
9. Składając pismo w formie dokumentu elektronicznego strona może skorzystać ze wzorów dokumentów elektronicznych udostępnionych na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP).
10. Sąd potwierdza wniesienie pisma w formie dokumentu elektronicznego do swojej elektronicznej skrzynki podawczej przez przesłanie urzędowego poświadczenia odbioru (art. 49a p.p.s.a.).
11. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data

- wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
12. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczenie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).
  13. W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego na adres elektroniczny adresata wysyłane jest zawiadomienie zawierające informację o możliwości odbioru pisma w formie dokumentu elektronicznego, wraz ze wskazaniem adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać dokument i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia dokumentu, a także pouczenie o sposobie odbioru tego pisma i informacja o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 74a § 3 p.p.s.a.).
  14. Datą doręczenia pisma będzie data podpisania przez adresata pisma urzędowego poświadczenia odbioru. W przypadku nieodebrania tego pisma, po upływie siedmiu dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, na adres elektroniczny adresata zostanie wysłane powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. Po upływie czternastu dni od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia nieodebrana korespondencja sądowa będzie uważana za doręczoną (art. 74a § 5 - 8 p.p.s.a.).
  15. W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone sąd umożliwia adresatowi dostęp do treści tego pisma w systemie teleinformatycznym sądu oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień przez okres co najmniej trzech miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone (art. 74a § 9 p.p.s.a.).
  16. Strona może w każdej chwili zrezygnować z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W takiej sytuacji sąd doręcza pismo stronie w sposób tradycyjny. Oświadczenie o rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być złożone jedynie w formie dokumentu elektronicznego (art. 74a § 2 p.p.s.a.).
  17. Do pisma w postaci papierowej należy dołączyć jego odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych. Odpisami mogą być także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej (art. 47 § 1 i 2 p.p.s.a.).
  18. Strona traci uprawnienie do żądania zwrotu kosztów, jeżeli najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie zgłosi wniosku o przyznanie należnych kosztów (art. 210 § 1 p.p.s.a.).

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr IV/36/2019 z dnia 12 lutego 2019 r. Rada Gminy Wilczyce, działając na podstawie art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwanej dalej u.s.g., uchwaliła statuty jednostek pomocniczych Gminy Wilczyce – sołectw Bożęcín, Bugaj, Dacharzóv, Daromin, Dobrocice, Gałkowice-Ocin, Łukawa, Ocinek, Pęczyny, Pielaszów, Przewody, Radoszki, Tułkowice, Wilczyce, Wysiadłów, stanowiących załączniki nr 1-16 do tego aktu. W podjętej uchwale wskazano, że traci moc uchwała nr VI/28/2015 Rady Gminy Wilczyce z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw (§ 2), a wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wilczyce (§ 3). W treści każdego z ww. załączników uchwalono, że:

- organem uchwałodawczym i kontrolnym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Zebranie wiejskie tworzą wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Zebranie wiejskie podejmuje uchwały we wszystkich sprawach należących do sołectwa (§ 4.1);
- do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i rady sołeckiej oraz odwołanie tych organów (§ 4 ust. 4 pkt 2);
- dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców sołectwa (7 ust. 3); o ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców wyznacza się termin wyboru w tym samym dniu pół godziny po pierwszym terminie i wówczas bez względu na liczbę obecnych przeprowadza się wybory (§ 7 ust. 4).

Skargą z dnia 8 maja 2019 r. Wojewoda Świętokrzyski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach:

1. § 4 ust. 1 załączników nr 1 - 16 do uchwały - w zakresie wyrażenia „i kontrolnym”,
2. § 4 ust. 4 pkt 2 ww. załączników,
3. § 7 ust. 3 i 4 ww. załączników.

W tym zakresie organ nadzoru zarzucił naruszenie:

1. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez uzależnienie ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej od osobistej obecności na zebraniu co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców sołectwa, podczas gdy przepisy u.s.g. nie wprowadzają

warunku uzyskania kworum dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej;

2. art. 35 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 i art. 18a u.s.g. poprzez przypisanie zebraniu wiejskiemu kompetencji kontrolnych i elekcyjnych, podczas gdy przepisy u.s.g. zastrzegają dla tego zebrania jedynie kompetencje uchwałodawcze.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda Świętokrzyski wniósł o stwierdzenie nieważności:

- § 4 ust. 1 ww. załączników w zakresie wyrażenia „i kontrolnym”,
- § 4 ust. 4 pkt 2 ww. załączników,
- § 7 ust. 3 i 4 ww. załączników.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wilczyce wniosła o uwzględnienie skargi w całości i nieobciążanie kosztami postępowania sądowego. Organ przyznał, że wprowadzenie w statutach sołectw dodatkowych warunków ważności wyboru, które nie wynikają wprost z treści przepisu art. 36 ust. 2 u.s.g., może być uznane za modyfikację ustawowych zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Natomiast intencją przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały było podniesienie frekwencji wyborczej, co poprawia legitymizację organów wyłonionych w ramach takiej procedury. Z kolei zaskarżone wyrażenie „i kontrolnym” również może rodzić wątpliwości – biorąc pod uwagę treść przepisu art. 36 ust. 1 u.s.g. Z kolei z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa, a uprawnienia elekcyjne zebrania wiejskiego nie wynikają wprost z treści tego przepisu.

Na rozprawie sądowej w dniu 18 lipca 2019 r. pełnomocnik Wojewody Świętokrzyskiego poparł skargę.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie w całości.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę będącą aktem prawa miejscowego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została



wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Zgodnie z art. 94 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwał organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Skarga w niniejszej sprawie została złożona przez Wojewodę Świętokrzyskiego, którego kompetencja do zaskarżania uchwały Rady Gminy Wilczyce nr IV/36/2019 z dnia 12 lutego 2019 r. wynika z art. 93 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (zdanie drugie cyt. regulacji). Jak wynika bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g. o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru – jednak w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90, zgodnie z którym wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Przechodząc do podstawy prawnej zaskarżonej uchwały należy wskazać na art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Pierwszy z tych przepisów określa kompetencję rady gminy do określenia w drodze statutu organizacji i działania jednostki pomocniczej gminy, drugi zaś stanowi, że regulacje dotyczące wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych gminy stanowią akty prawa miejscowego. Taka ranga uchwał w sprawie nadania statutów sołectwom powoduje, że kontrola ich legalności objęta jest kognicją wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Z konstytucyjnej zasady hierarchiczności źródeł prawa wynika, że umocowanie do wydawania aktów prawa miejscowego musi wynikać z aktów wyższego rzędu i akty prawa miejscowego, jako wydawane wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą regulować kwestii nieoddelegowanych prawodawcy lokalnemu, ani też w jakikolwiek sposób modyfikować norm wynikających z przepisów ustawy.

W tym miejscu zaakcentować trzeba, że przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego

udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji).

Zestawiając treść zaskarżonych regulacji uchwały, dotyczących kworum niezbędnego dla dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej, to jest:

- § 7 ust. 3 – „Dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców sołectwa;

- § 7 ust. 4 – „O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców wyznacza się termin wyboru w tym samym dniu pół godziny po pierwszym terminie i wówczas bez względu na liczbę obecnych przeprowadza się wybory”

z brzmieniem art. 36 ust. 2 u.s.g., należy uznać zasadność podniesionego w ww. zakresie zarzutu skargi. Przepis ten wskazuje bowiem, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Jest to zatem regulacja kompletna, niezastrzegająca żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Choć trudno dopatrywać się w tej regulacji istotnego zagrożenia praw wyborców, a tym bardziej zasad praworządności, to jednak judykatura jednolicie przyjmuje, że wprowadzenie w statutach jednostek pomocniczych gminy warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one, mające charakter *iuris cogentis*, ustawowe zasady wyboru sołtysa, rady sołeckiej czy zarządu osiedla (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 listopada 2019 r. o sygn. akt II SA/Go 742/18, dostępny w internetowej bazie orzecniczej NSA). Jak zgodnie podkreśla się w orzecznictwie, u.s.g. nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06; wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. II SA/OI 1429/16, wyrok WSA Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II SA/Go 140/19, dostępne j.w.). Tym samym z

obrotu prawnego należało wyeliminować ww. regulacje, dotyczące bezpośrednio lub pośrednio procedury wyboru niezgodnej z ustawą.

Przechodząc do § 4.1 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym „organem uchwałodawczym i kontrolnym w sołectwie jest zebranie wiejskie” należy podzielić stanowisko Wojewody, który domaga się stwierdzenia nieważności wyrażenia „i kontrolnym”. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że na obligatoryjne elementy przedmiotowe unormowań statutowych jednostki pomocniczej wskazuje przepis art. 35 ust. 3 u.s.g., zgodnie z którym statut sołectwa określa w szczególności m.in. zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5). Jak trafnie wskazano w skardze, obowiązujące przepisy u.s.g. zastrzegają dla zebrania wiejskiego jedynie kompetencje uchwałodawcze, stanowiąc w art. 36 ust. 1, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys, przy czym działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Tymczasem Rada Gminy Wilczyce, wykraczając poza upoważnienie zawarte w ustawie, przypisała zebraniu wiejskiemu nie tylko wyżej zakwestionowane kompetencje elekcyjne, ale również kontrolne. Tym samym organ, postanawiając że zebranie wiejskie jest organem kontrolnym, podjął uchwałę w tej części z istotnym naruszeniem prawa – zwłaszcza, że jak wynika z cyt. art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. to organy gminy sprawują kontrolę oraz nadzór nad działalnością organów sołectwa. Należy zwrócić uwagę, że przyznanie przez racjonalnego ustawodawcę zebraniu wiejskiemu jedynie uprawnień uchwałodawczych wskazuje na wyraźne ograniczenie kompetencji tego organu w stosunku do rady gminy, która jest jednocześnie organem stanowiącym i kontrolnym – poprzez powołaną komisję rewizyjną (art. 18, art. 18a u.s.g.). Przyznanie zebraniu wiejskiemu – jako organowi uchwałodawczemu – uprawnień wyłącznie uchwałodawczych oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie temu organowi kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała w zaskarżonym zakresie wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady gminy, ustalone przepisami art. 40 ust. 1, 2 pkt 1 u.s.g., przy czym zaskarżone przepisy zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 i art. 94 ust. 1 u.s.g. Sąd orzekł jak w wyroku.

Odnosząc się do stanowiska Rady Gminy Wilczyce o „nieobciążanie kosztami postępowania sądowego” wskazać trzeba, że w niniejszej sprawie – w której organ nadzoru wniósł skargę w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. – brak było podstaw do orzekania w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania sądowego albowiem strona skarżąca reprezentowana przez radcę prawnego ani w skardze ani też na rozprawie nie zgłosiła wniosku o przyznanie należnych kosztów ( art. 210 § 1 p.p.s.a. ).



Właściwe podpisy na oryginale  
Za zgodność z oryginałem  
świadczy .....

Starszy Inspektor Sądowy

*Urszula Opara*