

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 Gminy Grodziec, ul. Główna 17, 62-580 Grodziec, REGON: 000538538

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XXVI/149/2005 Rady Gminy Grodziec z dnia 26 października 2005 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Biskupice

Działając w imieniu i na rzecz Rady Gminy Grodziec, na podstawie zaświadczenia o wyborze na urząd Wójta Gminy Grodziec, które przedstawiam w załączeniu, w związku z wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Koninie¹ skargą z dnia 30 czerwca 2020 r. na uchwałę nr XXVI/149/2005 Rady Gminy Grodziec z dnia 26 października 2005 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Biskupice² niniejszym przekazuję Skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na Skargę oraz wnoszę o:

- 1) uwzględnienie Skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 22 ust. 1 i § 35 Uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie,
- 2) zasądzenie od Skarżącego na rzecz Rady Gminy Grodziec kosztów postępowania według norm przepisanych.

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 szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do*

¹ Dalej: „Skarżący”.

² Dalej: „Skarga”.

*pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej*³. Stąd należy stwierdzić, że właściwym organem do reprezentowania Rady Gminy Grodziec w niniejszym postępowaniu jest Wójt Gminy Grodziec.

UZASADNIENIE

I. Opis stanu faktycznego

W dniu 3 lipca 2020 r. do Urzędu Gminy Grodziec wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Koninie na uchwałę nr XXVI/149/2005 Rady Gminy Grodziec z dnia 26 października 2005 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Biskupice⁴.

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 § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 8 ust. 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej,
- 2) 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 § 5 ust. 2 i 3 oraz § 10 ust. 1 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały zebrania wiejskiego, w tym dotyczących wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków, pomimo że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum
- 3) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez ustanowienie w § 8 ust. 1 Uchwały bezpośredniej odpowiedzialności sołtysa i członków rady sołeckiej przed zebraniem wiejskim oraz nadanie w § 16 ust. 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa.
- 4) art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez nadanie w § 16 ust. 2, 3 i 4 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do powoływania specjalnych komisji o charakterze kontrolnym,
- 5) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i art. 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 21 ust. 1 i § 23 ust. 6 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej,
- 6) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 37a u.s.g. poprzez nałożenie w § 22 ust. 1 Uchwały na sołtysa obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady Gminy Grodziec,

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; dalej: „u.s.g.”.

- 7) art. 33 ust. 3, art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 22 ust. 2 i § 31 ust. 1 Uchwały pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych i kontrolnych wobec sołtysa i nad działalnością sołectwa,
- 8) art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. poprzez nadanie w § 35 Uchwały wójtowi kompetencji do wydania interpretacji wiążących w przypadku spraw spornych postanowień Statutu.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 4 ust. 1 pkt 1 i 2, § 5 ust. 2 i 3, § 8 ust. 1, § 10 ust. 1, § 16 ust. 2, 3 i 4, § 21 ust. 1, § 22 ust. 1 i 2, § 23 ust. 6, § 31 ust. 1 i § 35.

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

II. Odpowiedź na zarzuty zawarte w Skardze

- a) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 8 ust. 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej

Z zaskarżonych przepisów Uchwały wynika co następuje:

- § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 – Zebranie Wiejskie wybiera:
 - 1) sołtysa zwanego dalej Sołtysem,
 - 2) radę sołecką Sołectwa zwaną dalej Radą Sołecką.
- § 8 ust. 1 – Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przez Zebraniem Wiejskim i mogą być przez Zebranie Wiejskie odwołani przed upływem kadencji, jeżeli:
 - 1) notorycznie nie wykonują statutowych obowiązków,
 - 2) naruszają postanowienia Statutu Sołectwa i uchwały Zebrania Wiejskiego.

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 (wybór i odwołanie 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.

Przedstawione poglądy Skarżącego należy uznać za prawidłowe wyłącznie w części odnoszącej się do kompetencji wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, co wynika z art. 36 ust. 2 u.s.g. Nie znajdują one natomiast żadnego potwierdzenia w przepisach ustawy w zakresie kompetencji obejmujących

odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych⁶.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że choć należy zgodzić się ze Skarżącym, iż przyznane organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji elekcyjnych stanowi naruszenie prawa, to jednak naruszenie to nie ma charakteru istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności zaskarżonych zapisów.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 8 ust. 1 Uchwały.

b) zarzut naruszenia 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 § 5 ust. 2 i 3 oraz § 10 ust. 1 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały zebrania wiejskiego, w tym dotyczących wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków, pomimo że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej 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 *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

⁶ 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.

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. Tożsame stanowisko należy zająć w kwestii możliwości określenia kworum dla ważności odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków, bowiem jak już wskazano powyżej ustawodawca pozostawił tę kwestię do regulacji radzie gminy, zgodnie z zasadą samodzielności.

- c) zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez ustanowienie w § 8 ust. 1 Uchwały bezpośredniej odpowiedzialności sołtysa i członków rady sołeckiej przed zebraniem wiejskim oraz nadanie w § 16 ust. 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa oraz
- d) zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez nadanie w § 16 ust. 2, 3 i 4 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do powoływania specjalnych komisji o charakterze kontrolnym

W § 8 ust. 1 Uchwały przyznano zebraniu wiejskiemu kompetencję odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej, natomiast w § 16 ust. 2-4 wskazano, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy także sprawowanie kontroli nad działalnością sołtysa i rady sołeckiej, a także dopuszczono możliwość powoływania specjalnych komisji celem sprawowania przedmiotowej kontroli. W ocenie Skarżącego ww. zapisy Uchwały świadczą o nieuprawnionym przyznaniu zebraniu wiejskiemu kompetencji kontrolnych i nadzorczych.

Stanowisko Skarżącego należy uznać za nieprawidłowe. Jak już bowiem wskazano powyżej ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych. Brak jest również podstaw do przyjęcia, że zebranie wiejskie nie może wykonywać czynności kontrolnych wobec sołtysa i rady sołeckiej oraz powoływać w tym celu specjalnych komisji.

- e) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i art. 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 21 ust. 1 i § 23 ust. 6 Uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi oraz obowiązki radzie sołeckiej

Zdaniem Skarżącego § 21 ust. 1 i § 23 ust. 6 Uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa z uwagi użycie sformułowania „w szczególności” przed wyliczeniami zadań (obowiązków) sołtysa i rady sołeckiej. W tym zakresie należy stwierdzić, że jedynie § 21 ust. 1 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. Natomiast określenie obowiązków

rady sołeckiej w katalogu otwartym należy uznać za dopuszczalne, bowiem 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 zamkniętym⁷.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 21 ust. 1 i § 23 ust. 6 Uchwały.

f) zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 37a u.s.g. poprzez nałożenie w § 22 ust. 1 Uchwały na sołtysa obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady Gminy Grodziec

W ocenie Rady Gminy Grodziec zarzut Skarżącego o wadliwości § 22 ust. 1 Uchwały należy uznać za uzasadniony.

g) zarzut naruszenia art. 33 ust. 3, art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 22 ust. 2 i § 31 ust. 1 Uchwały pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych i kontrolnych wobec sołtysa i nad działalnością sołectwa

Podzielić należy pogląd Skarżącego o wadliwości § 31 ust. 1 Uchwały, jednakże celem wyeliminowania stwierdzonego naruszenia prawa wystarczające będzie stwierdzenie nieważności ww. przepisu wyłącznie w zakresie sformułowania „a w sprawach finansowych – Skarbnik Gminy”. Stąd wniosek Skarżącego o stwierdzenie nieważności § 31 ust. 1 w całości należy uznać za nieuzasadniony.

Brak jest natomiast podstaw do stwierdzenia nieważności § 22 ust. 2 Uchwały, zgodnie z którym sołtys w terminie do 15 października każdego roku przedkłada skarbnikowi gminy preliminarz wydatków na następny rok. Przedmiotowy preliminarz wydatków ma wyłącznie charakter informacyjny, a jego przedłożenie skarbnikowi gminy w odpowiednim terminie ma umożliwić/usprawnić prace nad budżetem gminy na kolejny rok. Tym samym wskazana regulacja nie jest wyrazem przyznania uprawnień nadzorczych i kontrolnych skarbnikowi gminy, co w ocenie Skarżącego miałoby powodować wadliwość przedmiotowego przepisu.

h) zarzut naruszenia art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. poprzez nadanie w § 35 Uchwały wójtowi kompetencji do wydania interpretacji wiążących w przypadku spraw spornych postanowień Statutu

⁷ 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.

W ocenie Rady Gminy Grodziec zarzut Skarżącego o wadliwość § 35 Uchwały należy uznać za uzasadniony.

W świetle przedstawionej argumentacji wnoszę o uwzględnienie Skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 22 ust. 1 i § 35 Uchwały oraz o oddalenie Skargi w pozostałym zakresie.

Załączniki:

- Skarga wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy,
- odpis odpowiedzi na Skargę,
- zaświadczenia o wyborze na urząd Wójta Gminy Grodziec.