

PR Pa 114 2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

za pośrednictwem

Rady Gminy Włoszakowice

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Lesznie

ul. Kasprowicza 3, 64-100 Leszno, NIP 778-11-34-985

Organ administracji: Rada Gminy Włoszakowice

ul. Karola Kurpińskiego 29, 64-140 Włoszakowice,

NIP 697-22-66-160

SKARGA

Prokuratora Rejonowego w Lesznie

na uchwałę Nr IX/62/2011 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 10 sierpnia 2011 r.

w sprawie statutu sołectw gminy Włoszakowice

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1, art. 53 § 3 w zw. z art. 53 § 2a, art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) oraz art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740)

zaskarżam w części

uchwałę Nr IX/62/2011 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie statutu sołectw gminy Włoszakowice .

Powyżej wskazanej uchwale zarzucam:

- 1) istotne naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) poprzez bezpodstawne przyznanie w § 7 pkt 1 i 2, § 19 ust 2 wszystkich 12 załączników do uchwały, stanowiących statuty sołectw gminy Włoszakowice, w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Gminy Włoszakowice nr IV/33/2019 z dnia 07 lutego 2019 w sprawie zmiany statutów sołectw przyjętych zaskarżoną uchwałą z dnia 10.08.2011 r., zebraniu wiejskiemu kompetencji w zakresie wyboru sołtysa i rady sołeckiej, a także bezpodstawne nadanie zebraniu wiejskiemu statusu organu elekcyjnego przy wyborze sołtysa i rady sołeckiej, co stanowi regulację nieuprawnioną, albowiem niewątpliwie ustawodawca w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze,
- 2) istotne naruszenie art 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) poprzez bezpodstawne przyznanie w § 7 pkt 3 i § 22 ust 1 wszystkich 12 załączników do uchwały, stanowiących statuty sołectw gminy Włoszakowice, zebraniu wiejskiemu kompetencji w zakresie odwołania sołtysa i rady sołeckiej, co stanowi regulację nieuprawnioną, albowiem niewątpliwie ustawodawca w art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze,
- 3) istotne naruszenie art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) poprzez bezpodstawne przyjęcie w § 15 ust 1 i 2 w zw. z § 7 pkt 1 i 2 wszystkich 12 załączników do uchwały, stanowiących statuty sołectw gminy Włoszakowice, warunku dokonania skutecznego i ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na zebraniu wiejskim poprzez ustanowienie wymogu obecność co najmniej 1/10 stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania, a w przypadku braku kworum (§ 15 ust. 2) warunku wyznaczenia nowego terminu wyborów skutecznych bez względu na liczbę osób obecnych na zebraniu, co stanowi regulację nieuprawnioną, albowiem ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej żadnego kworum,
- 4) istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 i 36 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) przez bezpodstawne przyjęcie w treści § 8 wszystkich 12 załączników do uchwały, stanowiących statuty sołectw gminy Włoszakowice, poprzez użycie słowa „w szczególności” otwartego

katalogu zadań sołtysa, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem zadania organów sołectwa powinny zostać uregulowane w statutach w sposób wyczerpujący w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów.

W związku z powyższym wnoszę;

1) na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/62/2011 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie statutu sołectw w części wskazanej wyżej wyeksplikowanymi przepisami, tj;

a) § 7 pkt 1, § 19 ust. 1 w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Gminy Włoszakowice nr IV/33/2019 z dnia 07 lutego 2019 w sprawie zmiany statutów sołectw przyjętych zaskarżoną uchwałą z dnia 10.08.2011 r.,

oraz

b) § 7 pkt 2 i 3, § 22 ust 1, § 15 ust 1 i 2 oraz § 8 w zakresie wyrażenia „w szczególności”,

we wszystkich 12 załącznikach stanowiących statuty sołectw gminy Włoszakowice

2) na podstawie art 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o rozpoznanie niniejszej skargi w trybie uproszczonym.

UZASADNIENIE

Rada Gminy we Włoszakowicach, działając na podstawie art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), na sesji w dniu 10 sierpnia 2011 r., po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami poszczególnych sołectw, podjęła uchwałę Nr IX/62/2011 w sprawie statutów sołectw. Tym samym Rada Gminy Włoszakowice w 12 załącznikach do uchwały określiła organizację i zakres działania 12 jednostek pomocniczych, tj. sołectw: Boguszyn, Boszkowo, Bukówiec Górny, Charbielin, Dłużyna, Dominice, Grotniki, Jezierzycze Kościelne, Krzycko Wielkie, Sądzia, Skarżyn, Zbarzewo.

Analiza wskazanej uchwały oraz stanowiących jej 12 załączników – statutów sołectw doprowadziła do ustaleń, że zapisy wymienionych w części wstępnej skargi norm są sprzeczne z

obowiązującymi przepisami prawa, tj. ustawą z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przy czym zaznaczyć w tym miejscu należy, iż zarzucane istotne naruszenia prawa powtarzają się we wszystkich statutach sołectw, stąd też zaskarżone § (paragrafy) dotyczą wszystkich 12 załączników do uchwały Rady Gminy Włoszakowice z dnia 10 sierpnia 2011 r., a co do niektórych z nich, także w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Gminy Włoszakowice nr IV/33/2019 z dnia 07 lutego 2019 w sprawie zmiany statutów sołectw przyjętych zaskarżoną uchwałą z dnia 10.08.2011 r.,

Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego treści § 7 pkt 1 i 2, § 19 ust 2 zawartego we wszystkich 12 załącznikach do uchwały (w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Gminy Włoszakowice nr IV/33/2019 z dnia 07 lutego 2019 w sprawie zmiany statutów sołectw w świetle których do kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków, wskazać trzeba, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, sołtys zaś - organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W aktualnym stanie prawnym brak jest zatem przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków. Z treści art. 36 ust. 2 wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne.

Podobnie rzecz się ma w przypadku treści § 7 pkt 3 i §22 ust 1 wszystkich statutów sołectw. I w tym przypadku, w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, który zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, nadawałby uprawnienia do odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania, właściwości zebrania wiejskiego w

sprawach nieuregulowanych ustawą (vide: wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09; wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1429/16).

Przedstawiając kolejny zarzut podnieść należy, iż art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i mocą czytelną decyzji ustawodawcy nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. W sposób niebudzący wątpliwości reguluje zatem podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie. Za sprzeczny zatem z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uznać należało z tego powodu § 15 ust. 1 w zw. z § 7 pkt 1 i 2 we wszystkich 12 statutach, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców sołectwa. W tych okolicznościach wprowadzenie w statutach dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (vide: wyrok NSA z 30 stycznia 2002r., sygn. akt II SA 2112/01; wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1446/16).

W konsekwencji za istotnie naruszające prawo należało uznać również zapisy ust. 2 § 15 wszystkich 12 statutów, dotyczące dalszego przebiegu procesu wyboru sołtysa i rady sołeckiej w sytuacji braku kworum ustanowionego w ust. 1 tego przepisu. Nie można również przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane - na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym - do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej.

Za niezgodne z prawem należy uznać także zapisy zawarte w § 8 wszystkich 12 załączników do uchwały w zakresie użytego słowa „w szczególności” przy konstruowaniu katalogu zadań sołtysa. Zgodnie bowiem z art. 35 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym, statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej; 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Użycie przez ustawodawcę w powyższym przepisie zwrotu „w szczególności” oznacza, że poza wskazanymi obligatoryjnymi regulacjami, statut jednostki pomocniczej gminy, jakim jest sołectwo, może zawierać regulacje dodatkowe. Z powyższego nie można jednak wywieść uprawnienia gminy do określenia kompetencji sołectwa również w formie katalogu otwartego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, w tym również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Wynika to wprost z przywołanego wyżej art 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa. Dlatego też przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie sołectwom oraz organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (vide: wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17; wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt UI SA/Łd 27/19).

Wobec powyższego, użycie przez Radę Gminy Włoszakowice zwrotu „w szczególności” przy określaniu zadań sołtysów (§ 8) stanowi istotne naruszenie prawa

Mając powyższe na uwadze wnoszę, na podstawie art 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o rozpoznanie niniejszej skargi w trybie uproszczonym i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy § 7 pkt 1, § 19 ust. 1 w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Gminy Włoszakowice nr IV/33/2019 z dnia 07 lutego 2019 w sprawie zmiany statutów sołectw przyjętych zaskarżoną uchwałą z dnia 10.08.2011 r. oraz § 7 pkt 2 i 3, § 22 ust 1, § 15 ust 1 i 2 oraz § 8 w zakresie wyrażenia „w szczególności”, we wszystkich 12 załącznikach uchwały.

Prokurator Prokuratury Rejonowego

Piotr Jankowski



Załącznik:

- odpis skargi



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.413 1.1.501.2020.10

GOK	SG	SF	BKB	BPIO	BO
GOPS	URZĄD GMINY WŁOSZAKOWICE				BOOG
GOSiR					BNiB
ZDG	Wpłynęło	22.07.2020			USC
ŚDS					BSO
GZK	L.dz. 8002/	Podpis			ZP
KZ	IOD	IN	inne:		

Elektronicznie podpisany przez:
Agnieszka Ewa Wiśniewska
dnia 22 lipca 2020 r.



Załącznik Nr 7

Poznań, dnia 22 lipca 2020 r.

Rada Gminy Włoszakowice

ZAWIADOMIENIE

Organ nadzoru zawiadamia o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XVI/137/2020 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia godzin otwierania i zamykania placówek handlowych i gastronomicznych na terenie Gminy Włoszakowice w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii spowodowanych COVID-19, jako wydanej w szczególności z naruszeniem art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy (Dz. U. z 1990 r., Nr 34 poz. 198 ze zm.), art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.) oraz art. 5 i art. 8 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 466).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 10 lipca 2020 r.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego

Kierownik Oddziału Nadzoru

Radca Prawny

(-) Agnieszka Ewa Wiśniewska

(dokument podpisany elektronicznie)

Sprawę prowadzi:

r. pr. Michał Matysiak

Wydział Kontroli, Prawny i Nadzoru

WUW w Poznaniu

tel. 61 854 18 26

Do wiadomości:

Wójt Gminy Włoszakowice

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117