

UCHWAŁA NR
RADY GMINY ŻARY

z dnia 2025 r.

**w sprawie przekazania skargi znak: RSZ.0008.12.2025 do Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) uchwala się, co następuje:

§ 1. 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę Prokuratora Okręgowego w Zielonej Górze na Uchwałę Nr XXXIV/368/13 Rady Gminy Żary z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie statutu Sołectwa Łukawy, której kopia stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.

2. Odpowiedź na skargę stanowi załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Żary.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

E 19.09.25 / 88

Prokuratura Okręgowa
4 Wydział Organizacyjno-Sądowy
Dział Postępowania Sądowego
ul. Partyzantów 42
65-332 Zielona Góra

Sygn. akt: 3033 – 4.Pa. 2025

Załącznik Nr 1 do uchwały Nr
Rady Gminy Żary
z dnia 2025 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 Gorzów Wielkopolski

za pośrednictwem:

Rady Gminy Żary
ul. Aleja Jana Pawła II 6
68 - 200 Żary

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze, ul. Partyzantów 42, 65 – 332 Zielona Góra, NIP 9291456582, REGON 000000448.

Organ: Rada Gminy Żary, ul. Aleja Jana Pawła II 6, 68 – 200 Żary, NIP 9282078465, REGON 970770681.

SKARGA PROKURATORA

NA AKT PRAWA MIEJSCOWEGO

- I. Działając na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), a także art. 3 § 1 pkt 3, art. 5 i art. 67 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 390), zaskarżam uchwałę Rady Gminy Żary, z dnia 21 listopada 2013 roku, numer XXXIV/368/13, w sprawie statutu Sołectwa Łukawy, w części dotyczącej: § 4 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 7 pkt 1; § 10 ust. 1, w zakresie zwrotu: „§ 23

ust. 1”; § 17 ust. 2, w zakresie zwrotu: „z wyłączeniem spraw określonych w Rozdziale 4 niniejszego statutu”, § 18 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 18 ust. 1 pkt 2; § 22 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 23 ust. 1; § 23 ust. 2; § 24 ust. 1; § 24 ust. 3; § 24 ust. 4; § 25 ust. 1; § 28 ust. 1; § 28 ust. 2; § 29 ust. 1; § 29 ust. 2; § 29 ust. 3.

II. Zaskarżonej uchwale zarzucam: istotne naruszenie art. 7, art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) oraz art. 11b ust. 1, art. 35 ust. 1 i 3 pkt 2, 3 i 4, art. 36 ust. 1 i 2, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, poprzez:

- przyjęcie w § 4 ust. 1 Statutu Sołectwa Łukawy zwrotu „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepis ten przyznaje zadania sołectwu;
- przyjęcie w § 18 ust. 1 Statutu Sołectwa Łukawy zwrotu: „w szczególności”, w zakresie w jakim przepis ten określa obowiązki i kompetencje sołtysa;
- przyjęcie w § 22 ust. 1 Statutu Sołectwa Łukawy zwrotu: „w szczególności”, w zakresie w jakim przepis ten określa obowiązki i kompetencje rady sołeckiej;
- przyznanie organowi uchwałodawczemu sołectwa jakim jest zebranie wiejskie w: § 7 pkt. 1, a także § 10 ust. 1, § 17 ust. 2, § 23 ust. 1, § 23 ust. 2, § 24 ust. 1, § 25 ust. 1, § 28 ust. 1, § 28 ust. 2, § 29 ust. 1, § 29 ust. 2, § 29 ust. 3 statutu uprawnień elekcyjnych;
- nałożenie w § 18 ust. 1 pkt 2 oraz w § 22 ust. 2 zdanie 2 statutu na organ wykonawczy sołectwa, jakim jest sołtys, obowiązku zwoływania i przewodniczenia posiedzeniom rady sołeckiej;
- wprowadzenie w § 24 ust. 3 i 4 statutu regulacji nakazujących stosowanie przy wyborze sołtysa i rady sołeckiej stałego spisu wyborców.

III. Na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) wnoszę

o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Żary, z dnia 21 listopada 2013 roku, numer XXXIV/368/13, w sprawie statutu Sołectwa Łukawy w części obejmującej: § 4 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 7 pkt 1; § 10 ust. 1, w zakresie zwrotu: „§ 23 ust. 1”; § 17 ust. 2, w zakresie zwrotu: „z wyłączeniem spraw określonych w Rozdziale 4 niniejszego statutu”, § 18 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 18 ust. 1 pkt 2; § 22 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 23 ust. 1; § 23 ust. 2; § 24 ust. 1; § 24 ust. 3; § 24 ust. 4; § 25 ust. 1; § 28 ust. 1; § 28 ust. 2; § 29 ust. 1; § 29 ust. 2; § 29 ust. 3.

Uzasadnienie

21 listopada 2013 roku Rada Gminy Żary podjęła uchwałę numer XXXIV/368/13, w sprawie statutu Sołectwa Łukawy.

Uchwała o jakiej mowa została podjęta w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.).

Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego – 29 listopada 2013 r. - Dziennik Urzędowy z 2013 r., poz. 2518.

Analiza treści tego aktu prawa miejscowego wskazuje na wadliwość zapisów zawartych w następujących jednostkach redakcyjnych tego aktu:

- a) § 4 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”;
- b) § 7 pkt 1;
- c) § 10 ust. 1, w zakresie zwrotu: „§ 23 ust. 1”;
- d) § 17 ust. 2, w zakresie zwrotu: „z wyłączeniem spraw określonych w Rozdziale 4 niniejszego statutu”,
- e) § 18 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”;
- f) § 18 ust. 1 pkt 2;
- g) § 22 ust. 1, w zakresie zwrotu: „w szczególności”;
- h) § 23 ust. 1;
- i) § 23 ust. 2;
- j) § 24 ust. 1;
- k) § 24 ust. 3;
- l) § 24 ust. 4;
- m) § 25 ust. 1;
- n) § 28 ust. 1;

- o) § 28 ust. 2;
- p) § 29 ust. 1;
- q) § 29 ust. 2;
- r) § 29 ust. 3.

Wobec takiego stanu rzeczy skierowanie niniejszej skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim uznać należy za w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 935, ze zm. – dalej jako: „P.p.s.a.”) wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, Sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przy tym, decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia. W tym przypadku chodzi zatem o stan prawny obowiązujący na dzień 21 listopada 2013 roku. Tego dnia bowiem została podjęta zaskarżona niniejsza skargą uchwała.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona przez prokuratora niniejszą skargą uchwała jest aktem prawa miejscowego, jako podjęta w przedmiocie statutu jednostki pomocniczej gminy (sołectwa) – a więc materii mieszczącej się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały, dalej jako: „u.s.g.”). Zostało to także wyraźnie wskazane i przesądzone przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 ab *initio* u.s.g.

Tym samym uchwała bez wątpienia należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Nadto prokurator może wnieść skargę na akty prawa miejscowego w każdym czasie. Niniejsza skarga prokuratora jest zatem jak najbardziej dopuszczalna.

Dokonując bardziej szczegółowej charakterystyki prawnej statutu jednostki pomocniczej gminy, należy stwierdzić, że jako akt prawa miejscowego jest on aktem prawa powszechnie obowiązującego rangi podustawowej, obowiązującym na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) – a ściślej na obszarze danej jednostki pomocniczej gminy – uchwalanym przez

radę gminy, na podstawie normy kompetencyjnej z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. znajdującej swoje źródło w dyspozycji art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05). Przedmiotem tak rozumianej kontroli jest, w niniejszej sprawie, uchwała Rady Gminy Żary numer XXXIV/368/13, w sprawie statutu Sołectwa Łukawy ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego 29 listopada 2013 roku.

Jak wynika z części wstępnej zaskarżonej uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), a zatem przepisu u.s.g. w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały. Jak to już wyżej wskazano, statut jednostki pomocniczej gminy – podobnie jak statut samej gminy – jest aktem prawa miejscowego, upoważnienie do wydania którego zawarte zostało przez ustawodawcę wprost w ustawie o samorządzie gminnym, w jej art. 40 ust. 2 pkt 1, a uszczegółowione w art. 35 u.s.g.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne; jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.

Na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej, jak stanowi art. 35 ust. 3 u.s.g., 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.

Wszystkie te kwestie mieszczą w pojęciu wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.

Jak wskazano powyższej w świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Przyjmuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie Zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego („TK”) mianem „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej” (np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 32, a tak ze D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 205–206). Jednym ze wspomnianych „rudymenatnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie. Godzi się w tym miejscu wszakże nadmienić, że – jak to już wyżej wspomniano – w przypadku statutów owe „granice” zostały wyznaczone w sposób bardziej ogólny (generalny, nie-

kazuistyczny), niż w przypadku „klasycznych” upoważnień (delegacji) ustawowych dla pozostałych aktów prawa miejscowego (o charakterze wykonawczym). Istotne znaczenie ma również zawarty w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, stwierdzić należy, że zaskarżone postanowienia Statutu Sołectwa Łukawy są sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g.

Mając na uwadze treść zaskarżonej uchwały zakwestionować należy przyjęcie w § 4 ust. 1, § 18 oraz § 22 ust. 1 uchwały wyrażenia „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu (§ 4 ust. 1) oraz obowiązki i kompetencje sołtysowi (§ 18 ust. 1) oraz radzie sołeckiej (§ 22 ust. 1).

Odnosząc się do powyższego zarzutu wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, jak również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów. Wynika to wprost z przywołanego powyżej art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa, jak i z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., w którym wskazał na konieczność uregulowania w statucie zakresu zadań przekazanych sołectwu przez gminę i sposobów ich realizacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie sołectwu, czy 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 zawartym w powyższych regulacjach (wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12; wyrok WSA w Olsztynie z 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 695/15; 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 III SA/Łd 27/19, CBOSA).

Przez użycie zwrotu „w szczególności” zadania sołectwa, czy jego organów, nie zostają określone w sposób wyczerpujący, przez co istnieje prawna możliwość powierzenia im zadań przekraczających statutowe i ustawowe kompetencje (m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego

2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19; wyroki WSA w Kielcach z 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 617/19, z 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 825/19, II SA/Ke 837/19, II SA/Ke 831/19, II SA/Ke 851/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19).

Mając powyższe na względzie przyjąć należy zasadność zarzutu dotyczącego wadliwości § 4 ust. 1, § 18 ust. 1 oraz § 22 ust. 1 zaskarżonej niniejszą skargą uchwały w zakresie zwrotu „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz obowiązki i kompetencje sołtysowi oraz radzie sołeckiej.

Jako zasadny jawi się również zarzut dotyczący niezgodności z prawem § 7 pkt. 1, zaskarżonej uchwały, a także § 10 ust. 1, w zakresie zwrotu: „§ 23 ust. 1”, § 17 ust. 2, w zakresie zwrotu: „z wyłączeniem spraw określonych w Rozdziale 4 niniejszego statutu”, § 23 ust. 1, § 23 ust. 2, § 24 ust. 1, § 25 ust. 1, § 28 ust. 1, § 28 ust. 2, § 29 ust. 1, § 29 ust. 2, § 29 ust. 3, z uwagi na przyznanie organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków.

Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie do regulacji art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z powyższego wynika, że prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków. Nie można zatem przyjąć, że zebranie wiejskie jest uprawnione do wyboru organów sołectwa, skoro prawo to przysługuje wyłącznie stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (m.in. wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09; wyrok WSA w Opolu z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06; wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. II SA/Ol 1429/16, wyrok WSA Gorzowie Wielkopolskim z 11 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II SA/Go 140/19, wyrok

WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 maja 2019 r., sygn. II SA/Go 163/19, CBOSA). Przyznanie zebraniu wiejskiemu (jako organowi uchwałodawczemu) charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. W § 7 pkt 1 zaskarżonej niniejszą skargą uchwały przyznano zebraniu wiejskiemu wyłączną kompetencję w zakresie wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków. Uregulowanie takie należy z powyższych względów zakwestionować. Pozostałe zakwestionowane w niniejszej skardze jej zapisy, a zawarte w § 10 ust. 1, w zakresie zwrotu: „§ 23 ust. 1”, § 17 ust. 2, w zakresie zwrotu: „z wyłączeniem spraw określonych w Rozdziale 4 niniejszego statutu”, § 23 ust. 1, § 23 ust. 2, § 24 ust. 1, § 25 ust. 1, § 28 ust. 1, § 28 ust. 2, § 29 ust. 1, § 29 ust. 2, § 29 ust. 3 są następstwem przyznania zabrani wiejskiemu wskazanej tu kompetencji.

Ponadto należy zakwestionować § 24 ust. 3 zaskarżonej uchwały. Jak wynika z treści tego przepisu: „Wiejska komisja wyborcza rozdaje karty do głosowania na podstawie stałego spisu wyborców Sołectwa, sporządzonego przez Wójta Gminy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)”. Tymczasem skoro prawo udziału w głosowaniu mają wszyscy mieszkańcy sołectwa, posiadający czynne prawo wyborcze, to wójt może jedynie sporządzić listę uprawnionych do głosowania, jednak nie na bazie spisu wyborców opartego na czynnym prawie wyborczym. To samo dotyczy § 24 ust. 4 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim postanowienie to odnosi się do spisu wyborców.

Nie sposób również, dokonując analizy zaskarżonej uchwały, zaakceptować zapisu zawartego w jej § 18 ust. 1 pkt 2, gdzie wskazano, że do obowiązków i kompetencji sołtysa należy zwoływanie posiedzeń rady sołeckiej i jej przewodniczenie, a także zapisu jej § 22 ust. 2 zdanie 2. Stosownie do treści tego ostatniego przepisu: „Posiedzeniom przewodniczy Sołtys.”. Chodzi tu o posiedzenia rady sołeckiej. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 184/2021 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „Ustawa nie przewiduje (...) in genere pełnienia przez sołtysa funkcji przewodniczącego rady sołeckiej. Wadliwości analizowanego zapisu § (...) statutów sołectw należy upatrywać w nieuprawnionym zatarciu ustrojowej odrębności pomiędzy organem wykonawczym (sołtysem) i <<wspierającą jego działalność>> radą sołecką. Jeśli idzie o możliwość przewodniczenia przez sołtysa pracom rady sołeckiej, to w ocenie Sądu w tym przypadku nie powinno się wprowadzać żadnego automatyzmu, jak to uczyniono w powołanym wyżej przepisie statutów sołectw. Sąd podziela bowiem pogląd, że statut sołectwa może wskazywać na prawo sołtysa do udziału w posiedzeniach rady sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku (zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,

pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 4 do art. 36), szczególnie że rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy (zob. M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 149). Tymczasem przyjęte w § (...) statutów sołectw rozwiązanie, że posiedzeniom rady sołeckiej przewodniczy sołtys, może być odczytywane, z jednej strony, jako nakładające na sołtysa obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach rady sołeckiej, a z drugiej strony, jako wykluczające podejmowanie przez radę jakichkolwiek działań z własnej inicjatywy”. Powyższe uwagi mają zastosowanie do postanowień zawartych w § 18 ust. 1 pkt 2 oraz § 22 ust. 2 zdanie 2 zaskarżonej uchwały.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak na wstępie.

Załącznik:

- odpis skargi.

Przewodniczący
Przewodniczący Rady Sołectwa
del. do Rady Sołectwa
(1)

Załącznik Nr 2 do uchwały Nr
Rady Gminy Żary
z dnia 2025 r.

RSZ.0008.12.2025

Żary, dnia października 2025r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 Gorzów Wielkopolski**

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze
ul. Partyzantów 42, 65-332 Zielona Góra
REGON: 000000448
NIP: 9291456582

Organ: Rada Gminy Żary
Gmina Żary
al. Jana Pawła II 6, 68-200 Żary
REGON: 970770681
NIP: 9282078465
reprezentowana przez
Wójta Gminy Żary – Leszka Mrożka

Odpowiedź na skargę

Rada Gminy Żary, w odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego w Zielonej Górze z dnia 16 września 2025r. (wpływ do tut. Urzędu w dniu 22 września 2025r.) na Uchwałę Nr XXXIV/368/13 Rady Gminy Żary z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie Statutu Sołectwa Łukawy, przedstawia następujące informacje:

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) w brzmieniu; „*organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania...*”.

Statut jednostki pomocniczej gminy musi regulować wszystkie kwestie określone w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153)- dalej u.s.g. O ile użycie w art. 35 ust. 3 u.s.g. przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności” bezspornie wskazuje, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu sołectwa, o tyle jednocześnie wymaga, aby statut jednostki pomocniczej gminy regulował wszystkie kwestie określone w art. 35 ust. 3 u.s.g. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów statutu skutkowałoby brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i miałoby istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Stosownie do treści art. 35 ust. 1 u.s.g. podkreślić należy, że wszystkie kwestie określone w art. 35 ust. 3 u.s.g. zostały określone w zaskarżonej uchwale.

Warto także podkreślić, że określone w § 4 ust. 1, § 18 ust. 1 oraz § 22 ust. 1 Uchwały Nr XXXIV/368/13 Rady Gminy Żary z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie Statutu Sołectwa Łukawy kompetencje organów sołectwa oraz rady sołeckiej, przez kilkanaście lat obowiązywania uchwały, nie były kwestionowane, nie stanowiły przedmiotu rozbieżności interpretacyjnej, a ich realizacja, odbywała się z poszanowaniem konstytucyjnej zasady legalizmu.

Należy również podnieść, że kwestii stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, nie można łączyć z zameldowaniem na pobyt stały. Odwołanie się do kryterium zameldowania na pobyt stały, jako warunku uczestniczenia i korzystania z pełnych uprawnień w zebraniu wiejskim istotnie naruszałoby prawo. Dane z ewidencji ludności mogą być pomocne w ustaleniu charakteru pobytu osoby na terenie sołectwa, nie przesądzają one jednak o tych uprawnieniach. Wobec powyższego uznać należy, że w braku precyzyjnych regulacji ustawowych, rada gminy mogła skorzystać, ustalając zasady i tryb wyborów organów jednostek pomocniczych, z zapisów obowiązującej wówczas ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. – Kodeks wyborczy, w tym wykorzystując stały spis wyborców sołectwa.

W tym miejscu stwierdzić należy, że przyznanie uprawnień elekcyjnych organowi uchwałodawczemu sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie, nie stanowi naruszenia prawa. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g.: *Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.* Uprawnienie do głosowania nie ogranicza się więc do samego faktu zameldowania ani chwilowej obecności na terenie sołectwa. Określenie zasad i trybu wyborów organów sołectwa, w oparciu o przepisy kodeksu wyborczego i sam stały spis wyborców, uznać należy za rozsądne i racjonalne, bowiem ujęcie w nim mieszkańca, nie jest uwarunkowane jedynie jego zameldowaniem. Istnieją regulacje prawne umożliwiające

dopisanie mieszkańca do stałego spisu wyborów, które poprzez liczne wymogi formalne oraz konieczność potwierdzenia faktu zamieszkania, stanowią barierę wobec nadużyć wykorzystywania uprawnień elekcyjnych przez mieszkańców. Mając na uwadze powyższe, nadanie uprawnień elekcyjnych organowi uchwałodawczemu sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie, uznać należy za trafne i wyczerpujące dyspozycję art. 36 ust. 2 u.s.g.

Wobec powyższego, Rada Gminy Żary wnosi o oddalenie skargi w całości.

Załączniki:

- 1) odpis odpowiedzi na skargę z załącznikami;
- 2) skarga Prokuratora Okręgowego z załącznikiem;
- 3) uchwała Nr XXXIV/368/13 Rady Gminy Żary z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie Statutu Sołectwa Łukawy.
- 4) uchwała Rady Gminy Żary w sprawie przekazania skargi znak: RSZ.0008.12.2025 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.

Uzasadnienie

W dniu 16 września 2025r., za pośrednictwem Rady Gminy Żary (wpływ do tut. urzędu w dniu 22 września 2025r.), do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, została skierowana skarga Prokuratora Okręgowego w Zielonej Górze na Uchwałę Nr XXXIV/368/13 Rady Gminy Żary z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie statutu Sołectwa Łukawy.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) w brzmieniu; *organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Skargę wniesioną za pośrednictwem konsula oraz skargę na decyzję wydaną przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, minister właściwy do spraw zagranicznych przekazuje sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie sześćdziesięciu dni od dnia jej otrzymania odpowiednio przez ministra właściwego do spraw zagranicznych albo konsula.*

W związku z koniecznością przekazania skargi do sądu administracyjnego w ustawowym terminie, zasadnym jest podjęcie niniejszej uchwały.