



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 4 lutego 2014 roku

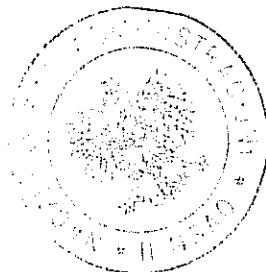
Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący     sędzia NSA Jerzy Stelmasiak  
                               sędzia NSA Małgorzata Stahl (spr.)  
                               sędzia del. WSA Wanda Zielińska-Baran

Protokolant             starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 4 lutego 2014 roku  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Wielkopolskiego  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu  
z dnia 16 sierpnia 2013 roku sygn. akt II SA/Po 681/13  
w sprawie ze skargi Gminy Jarocin  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego  
z dnia 26 kwietnia 2013 roku nr KN-I.4131.1.244.2013.18  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie utworzenia jednostki  
pomocniczej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem.

*Tomasz Godlewski*

*T. Godlewski*  
sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 16 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 681/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu sprawy ze skargi Gminy Jarocin na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 26 kwietnia 2013 r., nr KN-I.4131.1.244.2013.18 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej; w punkcie I. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, w punkcie II. zasądził od Wojewody Wielkopolskiego na rzecz skarżącej Gminy kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w punkcie III. określił, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie może być wykonane.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Wielkopolski na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 28 marca 2013 r., nr LVI/372/2013, w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej o nazwie Sołectwo „Tumidaj” Gminy Jarocin ze względu na istotne naruszenie prawa. Uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie została podjęta na podstawie § 8 ust. 1 uchwały Nr XLVIII/473/2009 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 października 2009 r. w sprawie Statutu Gminy Jarocin (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 236, poz. 4355) w związku z art. 5 oraz art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i art. 48 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Na jej podstawie Rada Miejska w Jarocinie utworzyła na terenie miasta Jarocina jednostkę pomocniczą o nazwie Sołectwo „Tumidaj” Gminy Jarocin, nadając mu jednocześnie stosowny Statut, stanowiący załącznik do uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, przewidziana w normach przepisów art. 5 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym możliwość tworzenia różnych jednostek pomocniczych w obrębie danej jednostki samorządu terytorialnego, oznacza, że kształtując w ramach przyznanej swobody, sposób funkcjonowania jednostki pomocniczej, gmina musi uwzględniać obowiązujące prawo, kierując się jednocześnie standardami demokratycznego państwa prawnego. Jak wskazał organ nadzorczy, ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia „sołectwa”, jednakże jego etymologia pozwala przyjąć, że jest to wieś lub sąsiadujące ze sobą wsie. Było ono jedną z głównych form samorządu mieszkańców wsi. Od 1990 r. jest

to jednostka pomocnicza samorządu terytorialnego w gminie, przy czym organizację i zakres działania organów jednostki ustala statut gminy. Organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, organami wykonawczymi są sołtys i rada sołecka (jako organ pomocniczy), wybierane przez mieszkańców wsi. Także obecnie przyjmowane rozwiązania w gminach, które zdecydowały się na wyodrębnienie jednostek pomocniczych, potwierdzają wyodrębnianie sołectw na terenie gmin wiejskich, a dzielnic i osiedli na terenie gmin miejskich. Uwagi powyższe, jak i przyjęcie założenia racjonalności działania ustawodawcy, pozwalają przyjąć, że wprowadzony w art. 5 ust. 1 ustawy jednostek samorządzie gminnym podział jednostek pomocniczych był celowy i uwarunkowany został zarówno ich położeniem, funkcjonalnością jak i sposobem wykonywania przekazanych danej jednostce zadań publicznych. Jak podkreślono, sołectwa są specyficznymi i jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców usytuowanych na terenach o charakterze wiejskim. Pod względem funkcjonalnym, społecznym i gospodarczym jednostek tych nie można zrównywać z innymi jednostkami pomocniczymi, które powstały na terenach o charakterze miejskim (osiedla, dzielnice) i które w stosunku do sołectw dysponują znacznym potencjałem demograficznym i ekonomicznym. Zdaniem Wojewody sołectwa – w odróżnieniu od dzielnic/osiedli – jako pokrywające się co do zasady z lokalną siecią osadniczą (wsiami), reprezentują dobrze określoną wspólnotę interesów ich mieszkańców wynikającą ze wspólnej tradycji historycznej. Powyższą argumentację przyjęła także ustawodawca przy uzasadnianiu potrzeby utworzenia funduszu sołeckiego w drodze ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 ze zm.).

Organ nadzoru podkreślił, że Miasto Jarocin, jako jedna z większych w województwie wielkopolskim jednostek organizacyjnych na prawach miejskich (26 tys. mieszkańców), nie posiada umocowania prawnego do tworzenia na swoim terenie „wiejskich” jednostek pomocniczych jakimi są sołectwa. Ma ono bowiem charakter zurbanizowany, o miejskiej zabudowie i infrastrukturze, w którym sposób zagospodarowania terenu nie jest związany z działalnością rolniczą. Tym samym Miasto Jarocin stanowi jednostkę osadniczą o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadającą prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami, w którym nie występują obszary o charakterze wiejskim. Podniesiono również, że o wiejskim charakterze sołectwa

przesądza przepis art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, regulujący organy funkcjonujące w danych jednostkach pomocniczych gminy, zgodnie z którym organami w sołectwie są zebrania wiejskie i sołtys. Dodatkowo wyjaśniono, że w myśl ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. Nr 166, poz. 1612 ze zm.) wieś oznacza jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta. Co więcej, do pojęcia sołectwa i jego wiejskiego charakteru nawiązują także przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zgodnie bowiem z treścią § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454), granice obrębów wiejskich powinny być zgodne z granicami wsi i sołectw. Stąd też przyjąć należy, że wolą ustawodawcy sołectwa – jako jednostki pomocnicze mają charakter wiejski i tworzone są dla objęcia określonej terytorialnie społeczności lokalnej na terenach nie mających statusu miasta.

Wojewoda wskazał wreszcie, że możliwość wyodrębnienia funduszu sołectkiego, która, jak wynika z informacji prasowych, stanowiła przyczynę do podjęcia przedmiotowej uchwały, wyraźnie przewidziana została dla obszarów wiejskich i nieurbanizowanych. Do takiego wniosku sprowadza się bowiem treść uzasadnienia do rządowego projektu ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim. W konsekwencji uznać należało, że gdyby celem ustawodawcy było dofinansowanie z budżetu państwa w formie dotacji celowej wszystkich jednostek pomocniczych gminy, niezależnie od ich charakteru, nie ograniczałby powyższego funduszu tylko do jednego rodzaju jednostki.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Gmina Jarocin, wnosząc o jej uchylenie. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 5 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 35 ust. 1, art. 36 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 tej ustawy polegające na błędnym uznaniu, że na terenie miasta Jarocina nie mogło być utworzone sołectwo. Ponadto zarzucono naruszenie prawa przez błędne zastosowanie przepisów ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Podniesiono też zarzut naruszenia art. 91 ustawy o

samorządzie gminnym przez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał skargę za uzasadnioną, aczkolwiek nie zaaprobował wszystkich wyrażonych w niej poglądów prawnych.

Jak podkreślił Sąd, istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest utworzenie na terenie miasta jednostki pomocniczej w postaci sołectwa. Sąd wskazał przy tym, że z analizy uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody wynika, iż nie dokonywał on zindywidualizowanej, szczegółowej analizy odnośnie dopuszczalności utworzenia sołectwa na obszarze określonym w zaskarżonej uchwale (a obejmującym określone ulice miasta Jarocin), lecz generalnie zakwestionował dopuszczalności tworzenia sołectw na obszarach administracyjnie wchodzących w skład miast. Na powyższe wskazuje przede wszystkim okoliczność, iż mimo że sołectwo „Tumidaj” utworzone zostało jedynie na części obszaru miasta Jarocin, to Wojewoda w uzasadnieniu rozstrzygnięcia odwołuje się do parametrów charakteryzujących to miasto jako całość, wskazując, iż miasto Jarocin jako jedna z większych w województwie wielkopolskim jednostek organizacyjnych na prawach miejskich (26 tys. mieszkańców), nie posiada umocowania prawnego do tworzenia na swoim terenie „wiejskich” jednostek pomocniczych jakimi są sołectwa.

Jak podkreślił Sąd, nie bez znaczenia dla oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego pozostaje również znana Sądowi z urzędu okoliczność, iż poza rozstrzygnięciem nadzorczym poddanym kontroli w niniejszej sprawie organ nadzoru wydał jeszcze pięć analogicznych aktów, również dotyczących uchwał w przedmiocie utworzenia na terenie miasta Jarocina sołectw, w których to rozstrzygnięciach nadzorczych zamieścił dokładnie takie same uzasadnienia, a jedyne różnice między nimi ograniczały się do wskazania innych sygnatur uchwał i nazw własnych jednostek pomocniczych. Zakwestionowane przez Wojewodę uchwały w przedmiocie utworzenia sołectw dotyczyły różnych obszarów, leżących zarówno w centrum jak i w pewnym oddaleniu od centrum Jarocina. Również ta okoliczność wskazuje, zdaniem Sądu, iż motywem podjęcia przez Wojewodę zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego było generalne zakwestionowanie dopuszczalności tworzenia sołectw na obszarach administracyjnie wchodzących w skład miast.

Jak zauważył Sąd, ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przepisu wprost wskazującego, na jakich obszarach mogą być tworzone poszczególne typy

jednostek pomocniczych. Powyższe nie oznacza jednakże niemożności ustalenia treści norm prawnych regulujących to zagadnienie, co winno nastąpić w drodze wykładni przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz innych ustaw. Wobec braku sformułowania przez prawodawcę na gruncie ustawy o samorządzie gminnym definicji legalnych pojęć sołectwa, dzielnicy, osiedla, miasta i wsi, za podstawową metodę wykładni, w ocenie Sądu, uznać należy w niniejszej sprawie wykładnię językową, polegającą na ustaleniu znaczenia tekstu prawnego poprzez odwołanie się do przesłanek, które tworzą kontekst językowy.

Przywołując treść art. 5 ust. 1, art. 36 ustawy o samorządzie gminnym, a następnie art. 37 i art. 48 tej ustawy, Sąd wskazał, że analiza tych przepisów pozwala na stwierdzenie, iż ustawodawca nie tylko przewidział w nich tworzenie przez radę gminy jednostek pomocniczych o różnych nazwach (takich jak wskazywane wprost w ustawie: sołectwo, dzielnica, osiedle i miasto oraz inne o nieprzesądzonej przez ustawodawcę nazwie), lecz także o zróżnicowanej strukturze organów, zróżnicowanym trybie ich wyłaniania, zróżnicowanej ochronie prawnej osób pełniących w nich funkcje oraz zróżnicowanej ochronie interesów majątkowych tych jednostek pomocniczych. Pomimo szerokiego zakresu przyznanej gminom swobody, wyrażającej się przede wszystkim w fakultatywności powoływania jednostek pomocniczych ustawodawca nie zezwolił przy tym na zupełną swobodę odnośnie kształtowania tychże jednostek i określania sposobu ich funkcjonowania przesądzając między innymi, iż organ wykonawczy w sołectwie jest jednoosobowy, a w dzielnicy i osiedlu kolegialny, zaś organ uchwałodawczy w sołectwie funkcjonować musi obligatoryjnie w formule demokracji bezpośredniej, a w dzielnicy w formule demokracji przedstawicielskiej. Dopuszczając w art. 37 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym możliwość odmiennego ukształtowania w osiedlu (lecz nie w dzielnicy) organu uchwałodawczego poprzez wprowadzenie w miejsce rady osiedla instytucji ogólnego zebrania mieszkańców na wzór zebrania wiejskiego, prawodawca nie przewidział przy tym powołania dla osiedla innego organu wykonawczego niż wieloosobowy zarząd.

Dalej Sąd zaznaczył, że jedynie sołectwom ustawodawca przyznał w art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym swego rodzaju ochronę względem rady gminy, przyznając wprost w ustawie określone kompetencje zebraniu wiejskiemu, przy jednoczesnym nie przyznaniu takowych kompetencji radzie dzielnicy lub osiedla, względnie ogólnemu zebraniu mieszkańców osiedla. Ustawodawca przesądził także

o tym, iż ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych przysługuje jedynie sołtysom i przewodniczącym zarządów dzielnic i osiedli i co za tym idzie ochrony tej pozbawione są osoby pełniące funkcje organów wykonawczych innych jednostek pomocniczych gminy, to jest tych, których ustawodawca wprost nie określa. Jedynie w stosunku do sołectw prawodawca w odrębnej ustawie z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420 z 2009 r. ze zm.) przewidział wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących takowy fundusz, metodę obliczania wysokości tegoż funduszu możliwość otrzymania przez gminę z budżetu państwa zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego.

W świetle powyższego Sąd uznał, że sprzecznym z zasadą racjonalności prawodawcy jest przyjęcie, iż każda z tych jednostek pomocniczych może być przez radę gminy dowolnie tworzona, lub zastępowana przez inną, albowiem racjonalny ustawodawca nie dawałby gminom możliwości utworzenia szeregu nie tylko różnie nazwanych, lecz także odmiennie zorganizowanych i dysponujących innymi kompetencjami i środkami materialnymi jednostek pomocniczych nie różnicując jednocześnie okoliczności, w których mogłyby być tworzone poszczególne ich typy. Kontekst językowy pozwala, w ocenie Sądu, na wyrażenie poglądu, iż sołectwo historycznie jest formą samorządu mieszkańców wsi, która to konstatacja znajduje dodatkowe potwierdzenie w przyjętej przez ustawodawcę nazwie organu uchwałodawczego „zebranie wiejskie”. Co za tym idzie, sołectwa, odmiennie niż dzielnice i osiedla, mogą być tworzone wyłącznie na terenach o charakterze wiejskim.

Powyższe nie pozwala jednak na generalne stwierdzenie, iż sołectwa nie mogą być tworzone na obszarach wchodzących formalnie w skład miast. Ustawa o samorządzie gminnym nie tylko bowiem nie definiuje pojęcia sołectwa, lecz także pojęcia wsi, czy też obszaru o charakterze wiejskim. Co za tym idzie również odnośnie pojęcia terenu o charakterze wiejskim odwołać się należy do rozumienia tegoż pojęcia w języku polskim. Zgodnie z powszechnym rozumieniem wieś, jest to osada, w której ludność zajmuje się uprawą roślin i chowem zwierząt, pewne zbiorowisko ludzi z należącymi do nich gruntami rolnymi, tworzące stosunkowo zwartą społeczność lokalną. W ocenie Sądu przez obszar o charakterze wiejskim rozumieć należy wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej zamieszkały przez ludność trudniącą się produkcją rolną. Nie można

przy tym z góry wykluczyć, iż taki wyodrębniony przestrzennie obszar o charakterze wiejskim znaleźć się może w administracyjnych granicach miasta.

Zdaniem Sądu, za przyjęciem, iż racjonalny ustawodawca dopuścił tworzenie jednostek pomocniczych w postaci sołectw również na terenach formalnie wchodzących w skład miast przemawia nadto art. 4 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, w którym to przepisie wskazano, że podstawowym warunkiem uzyskania środków z funduszu jest złożenia do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku. Skoro zaś zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym prezydent miasta jest organem wykonawczym w miastach powyżej 100.000 mieszkańców oraz w miastach, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym, to sposób sformułowania art. 4 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, gdzie wskazano nie tylko wójta i burmistrza, lecz także prezydenta miasta wprost wskazuje, iż ustawodawca dopuszcza możliwość tworzenia sołectwa nie tylko w gminach w których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, lecz nawet w miastach powyżej 100.000 mieszkańców.

Powyższe, zdaniem Sądu, jednoznacznie przesądza o wadliwości poglądu prawnego Wojewody Wielkopolskiego o generalnej niedopuszczalności tworzenia sołectw na terenach wchodzących w skład miast. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której również na terenie miasta występuje obszar o charakterze wiejskim, w którym najlepszą formą bezpośredniej reprezentacji mieszkańców będzie sołectwo.

O prawidłowości powyższego stanowiska świadczy również, w ocenie Sądu przywoływane przez Wojewodę uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, gdzie wskazano, że jego utworzenie ma służyć zrównaniu sołectw z innymi jednostkami pomocniczymi powstałymi na obszarze miejskim, oraz że sołectwa cyt. „co do zasady są jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców, usytuowanych głównie na terenach o charakterze wiejskim”.

Reasumując Sąd wskazał, że choć ustawodawca zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i innych ustawach nie wprowadził przepisu wprost regulującego na jakich obszarach mogą być ustanawiane sołectwa, to w kontekście całości regulacji dotyczącej tego zagadnienia uznać należy, iż sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim, to jest przestrzenie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących

funkcjach rolniczych, przy czym irrelevantnym prawnie jest czy obszary te znajdują się w granicach administracyjnych miasta, czy też poza tymi granicami.

Sąd uznał zatem za wadliwe przyjęcie w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, że sołectwo nie może być tworzone na obszarze znajdującym się w granicach administracyjnych miasta, co skutkowało brakiem zbadania przez organ nadzoru istotnej prawnie okoliczności jaką jest charakter obszaru na jakim utworzone zostało Sołectwo „Tumidaj” Gminy Jarocin. Jednocześnie Sąd podkreślił, że ustaleń w tym zakresie nie mógł poczynić samodzielnie sąd administracyjny, albowiem prowadziłoby to do zastąpienia przez sąd organu sprawującego nadzór na działalnością gminną.

Uchylając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270), Sąd podkreślił, że ma świadomość praktycznych problemów wiążących się z dokonaniem oceny czy dany obszar ma charakter wiejski, czy też charakteru takowego jest pozbawiony, w tym w szczególności związanych z uznaniowością tego rodzaju ustalenia prowadzącą się kolokwialnie rzecz ujmując do rozstrzygnięcia jaka liczba czy też procent mieszkańców – rolników, względnie powierzchnia użytków rolnych będzie uprawniała do stwierdzenia wiejskiego charakteru danego obszaru, to jednak – zdaniem Sądu - problemy te pojawiać się będą jedynie w niewielkiej liczbie stanów faktycznych o charakterze granicznym.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Wojewoda Wielkopolski, reprezentowany przez radcę prawnego, podniósł następujące zarzuty:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 5, art. 36 – 37, art. 48 ustawy o samorządzie gminnym poprzez błędne przyjęcie, że sołectwo, jako obszar o charakterze wiejskim, może być tworzone (znaleźć się) w administracyjnych granicach miasta w sytuacji, gdy sołectwo tworzone jest na terenie o charakterze wiejskim lecz nieposiadającym praw miejskich lub statusu miasta,

2. naruszenie przepisów postępowania, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 148 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez błędne przyjęcie, że organ nadzoru nie dokonywał zindywidualizowanej, szczegółowej analizy odnośnie dopuszczalności utworzenia sołectwa „Tumidaj”,

które utworzone zostało jedynie na części obszaru miasta Jarocin w sytuacji, gdy sołectwo to znajdowało się w całości na obszarze miasta Jarocina i obejmowało wyłącznie teren znajdujący się w granicach administracyjnych miasta Jarocina, zatem dopuszczalna była analiza sposobu zagospodarowania miasta, w którym sołectwo to zostało powołane,

3. naruszenie przepisów postępowania, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 ustawy Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez brak należytego wyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, jaki i który „obszar o charakterze wiejskim” będzie uzasadniał dopuszczalność utworzenia jednostki pomocniczej jaką jest sołectwo,

4. naruszenie przepisów postępowania, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 106 § 3 i 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez zaniechanie przeprowadzenia samoistnie uzupełniającego postępowania dowodowego co do charakteru wiejskiego sołectwa „Tumidaj” w sytuacji, gdy ze znajdującej się w aktach sprawy mapy, stanowiącej załącznik do uchwały nr LVI/372/2013 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej o nazwie Sołectwo „Tumidaj” Gminy Jarocin wynika, że sołectwo to znajduje się w granicach administracyjnych miasta Jarocina.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie na rzecz organu nadzoru kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Gmina Jarocin, reprezentowana przez radcę prawnego, wniosła o oddalenie tej skargi i zasądzenie na rzecz tej Gminy kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Pismem z dnia 17 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie „Sieć Obywatelska – Watchdog Polska” zgłosiło swój udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 4 lutego 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił wskazane wyżej Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu w charakterze strony.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do postanowień art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi.

Podniesione w ramach zarzutów skargi kasacyjnej argumenty Wojewody Wielkopolskiego sprowadzają się w istocie do zagadnienia, czy sołectwa mogą być tworzone w granicach administracyjnych miast. Dla rozważenia przedmiotowej kwestii koniecznym będzie dokonanie szerszej analizy przepisów odnoszących się do problemu jednostek pomocniczych gminy.

Do nowelizacji z 1995 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 601 ze zm.) ustawa o samorządzie terytorialnym przewidywała, że sołectwa mogą być tworzone tylko na terenach wiejskich. Obecnie takiego przepisu nie ma i brak ograniczeń w tym przedmiocie sprawia, że sołectwa bywają jednostkami pomocniczymi także w miastach. Dzieje się tak zazwyczaj w sytuacjach, gdy na skutek przesunięcia granic miasta w jego obszar włącza się tereny o charakterze wiejskim lub „byłym” wiejskim a obecnie podmiejskim, na którym istnieją sołectwa. Przywiązanie mieszkańców i tradycja sprawiają, że mimo włączenia tych terenów w granice miasta, jednostkami pomocniczymi są tam wciąż sołectwa. Za pozostawieniem sołectw na terenach włączonych do miast, oprócz względów sentymentalnych, mogą też przemawiać względy natury praktycznej. Zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) rada nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego. Nienaruszalność praw sołectw może być zatem czynnikiem przesądzającym o pozostawieniu sołectw w granicach miast. Naturalny proces rozszerzania się miast doprowadza do wchłonięcia wsi i do likwidacji sołectw, co miało miejsce w wielu gminach. Ta likwidacja mogła być przedwczesna, a gdy charakter terenu pozwala na uznanie obszaru tworzonej jednostki za „wieś” to można powrócić do starej nazwy i struktury. Jednostki pomocnicze mogą mieć nazwy przez ustawę nieprzewidziane: *przysiółek* - w gminie Zbąszynek, *miejsowość* Wędrzyn w gminie Sulęcín. W gminach wiejskich na terenach o pewnym stopniu zurbanizowania mogą być osiedla, jednostką pomocniczą może być też miasto w gminie.

Fakultatywność tworzenia jednostek pomocniczych ma jednak swoje ograniczenia wynikające z przepisów prawa (np. m.st. Warszawa, gminy uzdrowskowe, mienie sołeckie). Ograniczenia te wynikają także z przepisów ustawy o samorządzie gminnym określających organizację jednostek pomocniczych oraz z przepisów innych ustaw. O randze i nazwie jednostki pomocniczej decyduje rada gminy, uwzględniając charakter danej jednostki (B.Jaworska-Dębska w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. pod red. P.Chmielnickiego, Warszawa, 2013 r., s. 544, M.Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010 r., s. 38). Podkreśla się, że „ustawodawca, stanowiąc o organizacji wewnętrznej gminy, umożliwia jej tworzenie jednostek pomocniczych zarówno na obszarach wiejskich (sołectwa) jak i na obszarach zurbanizowanych – dzielnice, osiedla, jednostki pomocnicze mogą mieć też inne nazwy” (Z. Niewiadomski, w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, M. Wierzbowskiego, s.62 i n.; tamże A.Skoczylas, s. 406 i n., zob. też L. Klat-Wertelecka, Sytuacja prawna jednostek pomocniczych gminy, AUWr 1996, 253, s.29).

W rozpoznawanej sprawie interpretacja przepisu art. 5 i art. 35 ustawy o samorządzie gminnym jest źródłem wielu wątpliwości. W takiej sytuacji należy sięgnąć, poza wykładnią językową (kontekst językowy normy), która ma pierwszeństwo przed innymi wykładniami, także do innych metod wykładni, w tym do wykładni autentycznej, celowościowej (funkcjonalnej - kontekst genezy i działania normy), systemowej (kontekst systemowy normy) w wąskim (w ramach ustawy o samorządzie gminnym) i szerokim rozumieniu (uwzględniającym inne regulacje prawne) oraz historycznej. Przy czym podstawowym założeniem w procesie wykładni pozostaje racjonalność ustawodawcy. Wskazać zatem należy, że wykładnia językowa nie może abstrahować od treści nazw użytych przez ustawodawcę i nadawać im nowej oraz od składni językowej. Trzeba więc uwzględnić, że przepis art. 5 ustawy o samorządzie gminnym w ust. 1 wyraźnie wskazuje, że „gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto”. Z kolei zaś art. 35 ust. 3 tej ustawy stanowi, że „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". Zauważyć zatem należy, że to nie do statutu należy określanie organów jednostek pomocniczych, zrobił to bowiem ustawodawca w art. 36 i 37 ustawy o samorządzie gminnym odrębnie określając organy sołectw i odrębnie organy jednostek pomocniczych w miastach. Stosownie więc do art. 36 ust. 1 tej ustawy, organem uchwałodawczym w sołectwie jest **zebranie wiejskie**, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka jako organ opiniotwórczo-doradczy. **Rada jest zatem ustawowo związana w zakresie organizacji sołectwa.** Z kolei zaś w myśl art. 37 ustawy o samorządzie gminnym, w dzielnicach i osiedlach są organy co do zasady przedstawicielskie, jedynie wyjątkowo, w osiedlu, jeśli statut tak postanowi, będzie ogólne zebranie mieszkańców. W słownikowym rozumieniu pojęcia „wieś” znajdziemy następujące określenie: „osada, zamieszkała przez ludność, której większość trudni się pracą na roli, osada rolnicza; tereny pozamiejskie, rolnicze, letniskowe; pochodzić ze wsi; wieś rodzinna, wieś okolnica, wieś ulicówka, wieś pańszczyźniana ;mieszkańcy wsi, chłopci, zbiegła się cała wieś, jechać na wakacje na wieś, odpoczywać na wsi, (Słownik Języka Polskiego Tom III, s. 712). Takie rozumienie wsi determinuje rozumienie określenia „zebranie wiejskie” jako zebranie mieszkańców wsi. Potwierdza to wykładnia systemowa w jej szerokim ujęciu. W rozumieniu ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. Nr 166, poz. 1612 ze zm.) w art. 2 pkt 12 przyjęto, iż „**wieś to jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta**”.

Wreszcie, ważnym elementem procesu wykładni jest ustalenie celu jaki przyświecał ustawodawcy. Formą takiej autentycznej wykładni jest uzasadnienie projektu ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420). Z uzasadnienia wynika, że „przedkładany projekt ustawy **ukierunkowany jest jedynie na sołectwa**, z uwagi na ich specyfikę. Sołectwa co do zasady są jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więziach łączących mieszkańców, **usytuowanych głównie na terenach o charakterze wiejskim....** Tym samym uchwalenie ustawy da duży **bodziec prorozwojowy dla terenów wiejskich.** Pozwoli również na uniezależnienie się społeczności wsi od lokalnych

uwarunkowań politycznych. Ustalając przyjęte rozwiązania oparto się m.in. o założenie: zachowania właściwych relacji ustrojowych między gminą a sołectwami. W uzasadnieniu do tego projektu ustawy znajdziemy też takie sformułowania: „w pełni doceniając rolę sołectw jako wspólnoty mieszkańców wsi...”. Tak zatem wyrażone cele ustawy o funduszu nie pozostawiają wątpliwości co do intencji ustawodawcy.

Za wskazanym rozumieniem wsi, sołectw, zebrań wiejskich i sołtysów przemawia także wykładnia historyczna, są to bowiem bardzo stare instytucje ustrojowe o ukształtowanej historycznie treści.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że nie można pojęciom o tradycyjnie i językowo ukształtowanej treści, wbrew intencjom ustawodawcy, nadawać innego znaczenia tylko dlatego, że pozwala to na „obejście” ustawy o funduszu sołeckim, adresowanej jedynie do sołectw i środowisk wiejskich a nie do wszystkich jednostek pomocniczych.

Samorząd terytorialny nie stoi ponad państwem i stanowionym przez nie prawem. W świetle art. 169 ust. 4 Konstytucji „ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, **w granicach ustaw**, ich organy stanowiące”, a w myśl art. 7 „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. Nr 124, poz. 607). „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, **w granicach określonych prawem**, do kierowania i zarządzania...”, w myśl zaś art. 6 ust.1 „**jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej**, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę...”. Organy samorządu są 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.

Tym samym samodzielność samorządu terytorialnego, w tym samodzielność organizacyjna, to samodzielność w ramach i granicach prawa. Zakres samodzielności gminy w odniesieniu do jednostek pomocniczych jest bardzo szeroki, ale nie oznacza to, że nie doznaje ograniczeń wynikających z ustaw.

Działania gmin związane z nieuprawnionym w świetle ustawy o funduszu sołeckim tworzeniem sołectw na terenach miast o zwartej zabudowie, bez funkcji wiejskich, rolniczych, produkcyjnych, usługowych, turystycznych, letniskowych, są

motywowane, skądinąd słusznym, dążeniem do aktywizacji mieszkańców czemu mają służyć uzyskiwane dzięki ustawie o funduszu sołeckim środki finansowe. Temu celowi mogą służyć także inne środki, m.in. wspieranie (nakazane ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) organizacji społecznych, fundacji i włączanie ich do wykonywania zadań publicznych, przekazywanie środków z budżetu gminy. Utworzenie sołectwa w mieście nie jest i nie może być traktowane jako jedyne i najskuteczniejsze remedium na aktywizację mieszkańców. Nieutworzenie w bardzo licznej grupie gmin miejskich jakichkolwiek jednostek pomocniczych jest wyrazem przekonania, w dużej mierze uzasadnionego, o słabości tej formy włączania mieszkańców miast, w których występują słabsze więzi społeczne, w procesy decyzyjne władzy lokalnej. Osiedle z zebraniem ogólnym mieszkańców też jest jednostką pomocniczą i rada może przekazać mu określone zadania i środki aktywizując w ten sposób mieszkańców osiedla. Utworzenie sołectwa nie może polegać na zmianie nazwy i przypisaniu jej jednostce pomocniczej na terenie ścisłej zabudowy miejskiej. Wykładnia zmierzająca do przypisania radzie gminy prawa do nieograniczonej swobody w nazywaniu jednostek pomocniczych abstrahuje od ustawą przewidzianej organizacji sołectw z zebraniem wiejskim jako organem stanowiącym i pozbawia znaczenia regulację ustawy różnicującą organizację jednostek pomocniczych w sołectwach i w osiedlach oraz dzielnicach. Prowadziłaby w skrajnych przypadkach do absurdu, można bowiem byłoby uznać za uprawnione np. utworzenie – ze względów finansowych – sołectw w centrum dużych miast, obejmujących śródmieścia lub ich części (rynki), czy jak uczyniła to Rada Miejska w Jarocinie tworząc sołectwo „Śródmieście”.

**Rozważania te prowadzą, z jednej strony, do uznania że w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, a z drugiej, że możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem że dopuszczalne jest ich tworzenie jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich w rozumieniu wcześniej wskazanym. Taka konkluzja wynika zarówno z wykładni językowej, jak i celowościowej (funkcjonalnej), systemowej, historycznej. Tym samym w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa.**

Powyższe prowadzi do konkluzji, że zaskarżony wyrok, mimo częściowo niepełnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Mimo zatem zasadności ogólnych argumentów skargi kasacyjnej o niemożności tworzenia sołectw na terenach

miejskich, skargi te – na gruncie rozpoznawanych spraw - nie mogły być uznane za usprawiedliwione. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu nie stwierdził przecież, że można bez ograniczeń tworzyć sołectwa na terenach zwartej zabudowy miast, ale zarzucił brak indywidualizacji rozstrzygnięć nadzorczych. W istocie, jak wynika z uzasadnień wyroków Sądu wydanych w sprawach utworzenia jednostek pomocniczych Gminy Jarocin, chodziło o niewykazanie, jaki konkretnie charakter miały obszary, na których gmina Jarocin utworzyła sołectwa. Nie wystarczy ogólne wskazanie, że sołectwa te utworzono na terenach zwartej zabudowy miejskiej. Treść rozstrzygnięć nadzorczych jest identyczna, poza wskazaniem numeru uchwały i nazwy jednostki pomocniczej – sołectwa. W istocie jednak nie o indywidualizację tu chodzi, ale o wykazanie, że konkretna uchwała narusza prawo. Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały rady gminy musi wskazywać na czym polega naruszenie prawa, nie może być ono dorozumiane. Tym samym zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie był zasadny. Nieuzasadniony był także zarzut naruszenia art. 106 § 3 i 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, powiązany przez autora skargi kasacyjnej z nieprzeprowadzeniem przez Sąd postępowania wyjaśniającego we własnym zakresie. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym ma jedynie charakter uzupełniający, w związku z czym dokonywanie przez sąd samodzielnych ustaleń faktycznych jest dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego działania lub bezczynności organu administracji (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2009 r., I OSK 699/08). Nie jest rolą sądu uzupełnianie braków postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organy administracji. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy, aby stwierdzić nieważność konkretnej uchwały Wojewoda powinien odnieść się do określonego stanu faktycznego i dopiero - wykazując m.in. na przykład, że uchwała tworzy konkretne sołectwo na terenie:

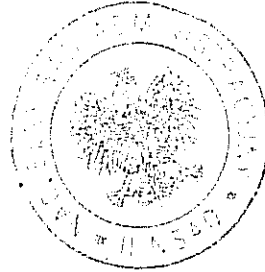
- na którym wcześniej sołectwa nie było,
  - na którym nie występują uprawy rolne, nie prowadzi się usług rolniczych,
  - na którym nie występuje zabudowa letniskowa, nie rozwija się turystyka,
  - na którym występuje zwarta zabudowa miejska
- stwierdzić jej nieważność.

Przedstawiona Sądowi przez przedstawiciela Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog glosa Kazimierza Bandarzewskiego, sporządzona na

Sygn. akt II OSK 2910/13

zlecenie Stowarzyszenia nie mogła być brana pod uwagę, jako że poglądy doktryny nie są źródłem prawa. Ponadto opinie prywatne nie mogą być dowodem w sprawie.

Z uwagi na powyższe, ponieważ zaskarżony wyrok odpowiada prawu a zarzuty skargi kasacyjnej nie mogły być uznane za usprawiedliwione, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Tomasz Godziejewski*

*T. Godziejewski*  
sekretarz sądowy