



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 15 czerwca 2015 r.

Poz. 3814

**WYROK NR IV SA/PO 499/14**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 6 sierpnia 2014 r.

**w sprawie: utworzenia jednostki pomocniczej o nazwie Sołectwo " Konstytucji 3 Maja II" Gminy Jarocin**

**WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak

WSA Maciej Busz

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 06 sierpnia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Gminy Jarocin

z dnia 28 marca 2013 r. nr LVI/368/2013

w przedmiocie utworzenia jednostki pomocniczej o nazwie Sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” Gminy Jarocin

1. stwierdza, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa
2. określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana
3. zasądza od Gminy Jarocin na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 257 złotych (słownie dwieście pięćdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Jarocinie (dalej Rada Miejska) uchwałą z dnia 28 marca 2013 r., nr LVI/368/2013 w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej o nazwie Sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” Gminy Jarocin (dalej uchwała z 28 marca 2013 r.) działając 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, 4355) w zw. 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 z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej usg), utworzyła na terenie miasta Jarocina jednostkę pomocniczą o nazwie Sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” Gminy Jarocin, nadając jemu statut w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Pismem z 9 kwietnia 2014 r., nr KN-I.0552.5.2014.8, Wojewoda Wielkopolski (dalej Wojewoda) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej WSA) domagając się stwierdzenia nieważności uchwały z 28 marca 2013 r. oraz zasądzenia zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Przepisom uchwały z 28 marca 2013 r. Wojewoda zarzucił naruszenie art. 5, art. 36-37 i art. 48 usg przez utworzenie jednostki pomocniczej jaką jest sołectwo na terenie nie posiadającym charakteru wiejskiego.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda zauważył, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 kwietnia 2013 roku, nr KN-I.4131.1.240.2013.18 orzekł nieważność uchwały z dnia 28 marca 2013 roku. Wyrokiem z dnia 16 sierpnia 2013 roku, sygn. akt II SA/Po 685/13 WSA uchylił ww. rozstrzygnięcie nadzorcze. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 4 lutego 2013 roku, sygn. akt II OSK 2914/13 oddalił skargę kasacyjną Wojewody od w/w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 roku.

W ocenie Wojewody, wprowadzony w art. 5 ust. 1 usg podział jednostek pomocniczych był celowy oraz uwarunkowany został zarówno ich położeniem, funkcjonalnością jak i sposobem wykonywania przekazanych danej jednostce zadań publicznych. W literaturze oraz w orzecznictwie przyjmuje się, że sołectwa są specyficznymi i jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców, usytuowanych na terenach o charakterze wiejskim. Pod względem funkcjonalnym, społecznym oraz 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. Uznając racjonalność ustawodawcy nie można przyjąć, żeby ten ustawodawca inaczej rozumiał (definiował) teren o charakterze wiejskim przy stosowaniu norm ustawy o samorządzie gminnym aniżeli jako teren o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych. Zasadne jest więc uznanie, że sołectwo może być tworzone wyłącznie na terenie o charakterze wiejskim.

Sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” obejmuje obszar leżący wyłącznie pomiędzy ulicami miasta Jarocina i w granicach administracyjnych tego miasta. Pierwotnie ta jednostka pomocnicza była osiedlem - uchwałą z dnia 22 lutego 2013 roku nr LIV/344/2013 Rada Miejska zniosła jednostkę pomocniczą o nazwie Osiedle Nr 14 „Konstytucji 3 Maja II” Gminy Jarocin.

Z informacji uzyskanych od Burmistrza Jarocina (dalej zwanego Burmistrzem) wynika, że w całym mieście Jarocin zaledwie 6,87% mieszkańców na stałe zamieszkujących ten obszar jest płatnikiem podatku rolnego. Żaden mieszkaniec Jarocina nie prowadzi gospodarstwa agroturystycznego.

W sołectwie „Konstytucji 3 Maja II” zaledwie 1% mieszkańców jest podatnikiem podatku rolnego a 0,01 % powierzchni tego sołectwa stanowi grunt rolny, przy czym z wyjaśnień Burmistrza wynika, że powierzchnia ta obejmuje także wydzielone z działek budowlanych grunty rolne (np. ogródki). Z przedłożonych organowi nadzoru informacji wynika, że na terenie sołectwa nie ma żadnych zagród rolniczych. Równocześnie żaden mieszkaniec tego sołectwa nie prowadzi ani działalności agroturystycznej, ani turystycznej, a na terenie sołectwa nie występuje zabudowa letniskowa. Na obszarze tego sołectwa występuje natomiast zwarta zabudowa miejska.

Powyższe pozwala, w ocenie organu nadzoru, na jednoznaczne uznanie, że sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” nie powstało na terenie o charakterze wiejskim. Obszar ten stanowi teren o charakterze zurbanizowanym, o miejskiej zabudowie i infrastrukturze, w którym sposób zagospodarowania terenu nie jest związany ani z działalnością rolniczą, ani z działalnością turystyczną (k. 4-6 akt sądowych).

W odpowiedzi na skargę z 12 maja 2014 r. Burmistrz wniósł o jej odrzucenie, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku, o oddalenie skargi oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Zdaniem Burmistrza, wcześniejsze wydanie przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego i w efekcie tego stwierdzenie nieważności uchwały z 28 marca 2013 r., a następnie uchylenie tego rozstrzygnięcia przez WSA prawomocnym wyrokiem wyklucza dopuszczalność wniesienia kolejnej skargi w tej samej sprawie z uwagi na powagę rzeczy osądzonej. Zdaniem Gminy Jarocin, art. 93 ust. 1 usg, na który powołuje się skarżący, jest środkiem nadzorczym przysługującym organowi nadzoru w sytuacji gdy w terminie określonym w art. 91 usg nie wydał rozstrzygnięcia we własnym zakresie. Organ takie rozstrzygnięcie wydał, podlegało ono kontroli sądowej i z tego względu przepis art. 93 § 1 usg nie może stanowić podstawy do wniesienia skargi.

Poza tym Burmistrz zwrócił uwagę, że Wojewoda dokonał nietrafnej oceny stanu faktycznego sprawy. Sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” jest położone na terenie którego 32,8 % powierzchni stanowią grunty rolne z czego podatek płacony jest w odniesieniu do 0,01 % powierzchni sołectwa. Sołectwo to w latach siedemdziesiątych ub. wieku w większej części obejmowało grunty rolne. Intensyfikacja budownictwa mieszkaniowego na tych terenach nastąpiła po tym okresie. Na terenie sołectwa przeważa zabudowa mieszkaniowa mieszana. Wobec tego można przyjąć, że teren sołectwa nie jest pozbawiony cech obszaru wiejskiego (k. 29-32 akt sądowych).

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

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej ppsa) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie natomiast do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2002 r., nr 153, poz. 1269 ze zm.), kontrola dokonywana przez sądy administracyjne sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Wynikający z przywołanych regulacji zakres kognicji sądów administracyjnych ograniczony został do kontroli sfery prawnej zaskarżonego aktu. Ewentualne stwierdzenie uchybień w uchwalonym przez organ jednostki samorządu terytorialnego akcie prawa miejscowego obliguje sąd, zgodnie z art. 147 § 1 ppsa do stwierdzenia nieważności aktu w całości lub w części albo do stwierdzenia, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jego nieważności.

Przedmiotem kontroli sądowej w niniejszej sprawie była zgodność z prawem uchwały z 28 marca 2013 r., która została opublikowana w Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego dnia 5 lutego 2014 r. pod poz. 806.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd miał na uwadze, że rozstrzygnięciem nadzorczym z 26 kwietnia 2013 r. Wojewoda stwierdził nieważność uchwały z 28 marca 2013 r. Na skutek zainicjowanej kontroli sądowej, WSA wyrokiem z 16 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 685/13, uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze. Wyrokiem z 4 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2914/13, NSA oddalił skargę kasacyjną Wojewody. W ocenie Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, skorzystanie przez Wojewodę z kompetencji o której stanowi art. 91 ust. 1 usg nie wyklucza prawa do wniesienia skargi przez ten sam podmiot na podstawie art. 93 ust. 1 usg. O ile przedmiotem kontroli sądowej w razie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze pozostaje przede wszystkim akt administracyjny wydany przez Wojewodę, o tyle w przypadku wniesienia skargi w oparciu o art. 93 ust. 1 usg, jest nim uchwała lub zarządzenie organu gminy. Co prawda poddając weryfikacji rozstrzygnięcie nadzorcze sąd w sposób pośredni odnosi się do będącej jego przedmiotem uchwały lub zarządzenia organu gminy. Tym niemniej granice przedmiotowe powagi rzeczy osądzonej nie mogą rozciągać się na akt albo czynność, które nie zostały jej w bezpośredni sposób poddane. Innymi słowy, przedmiotem rozstrzygnięcia sądu w rozumieniu art. 171 ppsa w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest legalność tego aktu. Z art. 93 ust. 1 usg wynika, że organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 tej ustawy. Jednak w tym przypadku może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W konsekwencji wniesienie skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 93 ust. 1 usg jest dopuszczalne zarówno wówczas, gdy organ nie zdążył wydać rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały (zarządzenia) organu gminy, jak i w sytuacji, gdy jego rozstrzygnięcie nadzorcze zostało uchylone przez sąd, ponieważ w obu tych przypadkach mamy do czynienia z upływem terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 usg, co oznacza, że doszło do spełnienia jedynej

przesłanki warunkującej możliwość skorzystania przez organ nadzoru z prawa zaskarżenia uchwały (zarządzenia) organu gminy do sądu administracyjnego (wyrok NSA z 26 czerwca 2007 r., I OSK 273/07, lex nr 341265. Zob. też J. Parchomiuk, Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, ZNSA 2013, z. 6, s. 69-70). Z opisanych powyżej względów wniosek Burmistrza o odrzucenie skargi nie był zasadny. Skarga na uchwałę z 28 marca 2013 r. nie została wniesiona w tej samej sprawie sądowoadministracyjnej co skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze z 26 kwietnia 2013 r. Dlatego w sprawie nie zaistniała ujemna przesłanka procesowa o której stanowi art. 58 §1 pkt 4 ppsa.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd nie mógł jednak pominąć wynikającej z art. 170 ppsa mocy wiążącej prawomocnego wyroku WSA z 16 sierpnia 2013 r. oraz wyroku NSA z 4 lutego 2013 r. O ile w niniejszym postępowaniu nie zaistniała ujemna przesłanka jego prowadzenia oraz wydania orzeczenia co do meritum, o tyle w rozumieniu pozytywnym Sąd pozostawał związany zapadłym rozstrzygnięciem uchylającym rozstrzygnięcie nadzorcze wydane w stosunku do uchwały z 28 marca 2013 r. Zarówno sąd I instancji, jak i NSA prezentując stanowisko o konieczności indywidualizacji obszaru terenu tworzącego jednostkę pomocniczą gminy wyjaśnili, że w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, co powinno zostać rozważone w granicach i na podstawie prawa. Tworzenie sołectw pozostaje dopuszczalne jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich. Tym samym w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa. Zdaniem NSA, nie można jednak 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. Utworzenie sołectwa w mieście nie jest i nie może być traktowane jako jedyne i najskuteczniejsze remedium na aktywizację mieszkańców. 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. 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.

Wnosząc skargę w niniejszej sprawie Wojewoda w przekonujący sposób wykazał, że mocą uchwały z 28 marca 2013 r. utworzone zostało sołectwo na terenie, na którym do tej pory istniało osiedle jako jednostka pomocnicza gminy. Celem ustalenia charakteru obszaru na którym utworzone zostało sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” Wojewoda zwrócił się do Gminy Jarocin o podanie szczegółowych danych dotyczących struktury społecznej oraz gospodarczej na terenie sołectwa. Na tej podstawie Wojewoda ustalił, że jedynie 1% mieszkańców jest podatnikiem podatku rolnego, a 0,01% powierzchni sołectwa stanowi grunt rolny. Co prawda informacja przekazana przez Wydział Finansów Urzędu Miejskiego w Jarocinie (k. 12-14 akt sądowych) nie jest zbieżna z danymi uzyskanymi z Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Jarocinie (k. 15 akt sądowych), tym niemniej według ostatnich obliczeń grunty rolne wynoszą jedynie 32,80% powierzchni sołectwa, co nie stanowi wartości przeważającej. Przyjmując, że grunty rolne wynoszą 32,80% terenu sołectwa, co zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w piśmie z 16 lipca 2014 r. (k. 50 akt sądowych) zostało ustalone w oparciu o ewidencję gruntów oraz zdjęcia lotnicze, wielkość ta nie pozwala na sformułowanie tezy, że sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” powstało na terenie wiejskim. Powierzchnia gruntów rolnych obejmuje ponadto wydzielone z działek budowlanych ogródki przydomowe. Na terenie sołectwa nie ma zagród rolniczych. Jego mieszkańcy nie prowadzą działalności turystycznej ani agroturystycznej. Na terenie sołectwa nie występuje zabudowa letniskowa.

Z przedstawionych danych wynika jednoznacznie, że sołectwo „Konstytucji 3 Maja II” w rzeczywistości wykazuje cechy typowo miejskie z przeważającą zabudową miejską. Tak samo w odpowiedzi na skargę przyznano, że na terenie sołectwa przeważa zabudowa mieszkaniowa mieszana. Burmistrz nie wyjaśnił dokładnie w czym przejawia się wiejski charakter obszaru sołectwa poza nie mającym znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy stwierdzeniem, że w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku sołectwo w większej części obejmowało grunty rolne. Z kolei zgoda mieszkańców dawnego osiedla na utworzenie sołectwa

nie może sama w sobie prowadzić do sanowania niezgodności z prawem uchwały skoro działanie to było sprzeczne z prawem oraz charakterem faktycznym analizowanego obszaru terenu.

Reasumując, funkcje wiejskie, rolnicze występują na analizowanym obszarze w niewielkim stopniu. Dlatego zmiana jednostki pomocniczej z osiedla na sołectwo była w tym przypadku nieuzasadniona godząc w istniejący stan zagospodarowania terenu. Biorąc pod uwagę wskazane w uzasadnieniu wyroku NSA z 4 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2914/13 kryteria pozwalające na ustalenie charakteru danego obszaru, w odniesieniu do sołectwa „Konstytucji 3 Maja II” wykazują one w przeważającym zakresie na miejski jego charakter. Przemawiają za tym zarówno charakter istniejącej zabudowy, w tym brak zabudowy letniskowej, rozwoju turystyki, niski procent mieszkańców będących podatnikami podatku rolnego oraz procentowy udział gruntów zakwalifikowanych jako rolne w odniesieniu do całkowitej powierzchni sołectwa.

Mając powyższe na uwadze Sąd po dokonaniu kontroli zaskarżonej uchwały stwierdził jej niezgodność z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności. Z uwagi jednak na upływ rocznego terminu o którym stanowi art. 94 ust. 1 usg, na podstawie art. 94 ust. 2 usg w związku z art. 147 §1 ppsa w pkt 1 wyroku stwierdził, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

W pkt 2 Sąd działając w oparciu o art. 152 ppsa określił, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

W pkt 3 Sąd działając na podstawie art. 200 ppsa zasądził od gminy Jarocin na rzecz Wojewody kwotę 257 zł na która złożyły się 240,00 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego (§ 14 ust. 2 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j. Dz. U. 2013 r., poz. 490) oraz 17,00 zł tytułem zwrotu opłaty od pełnomocnictwa.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski (spr.)

Sędziowie WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

(-) Maciej Busz