



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7800

WYROK NR IV SA/PO 410/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 lipca 2020 r.

w sprawie nadania statutu Sołectwu Kokoszki

Sygn. akt IV SA/Po 410/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lipca 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Małgorzata Górecka

Sędziowie WSA Marzenna Kosewska

WSA Walentyna Długaszewska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 23 lipca 2020r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Wrześni

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Nekla

z dnia 22 listopada 2017r. nr XXXI/224/2017

w przedmiocie nadania statutu Sołectwu Kokoszki

1. stwierdza nieważność § 4 ust. 2 i 3 w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności” § 7 pkt 5 i § 18 uchwały;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala

UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Nekla podjęła 22 listopada 2017 r. uchwałę nr XXXI/224/2017 w sprawie nadania statutu Sołectwa Kokoszki, która została zmienioną uchwałą nr V/39/2019 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 27 lutego 2019 r. zmieniającą statut Sołectwa Kokoszki.

Uchwała ta stanowi przedmiot skargi Prokuratora Rejonowego we Wrześni, który wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 7 ust. 5, § 18 i § 22. Zarzucił uchwale istotne naruszenie:

1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r.; poz. 506, zwanej dalej u.s.g.) poprzez nadanie w § 7 ust. 5 oraz w § 22 zaskarżonej Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru oraz odwołania sołtysa i członków rady sołectkiej,

2) art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 18 Uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołectkiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

W uzasadnieniu podniósł, że w § 7 ust. 5 i § 22 Uchwały przyznano zebraniu wiejskiemu wyłączną kompetencję do wyboru oraz odwoływania sołtysa i rady sołectkiej. Natomiast w § 18 zaskarżonej Uchwały wprowadzono zapis, iż dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołectkiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g. Niezgodny z przepisami jest również zawarty w § 18 uchwały przepis, w którym dla ważności wyborów sołtysa i rady sołectkiej wprowadzono dodatkowe kworum. W konsekwencji za istotnie naruszający prawo należało uznać także pozostałe zapisy zawarte w § 18 zaskarżonej uchwały, dotyczące dalszego przebiegu procesu wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej, w sytuacji braku kworum ustanowionego w § 18 ust. 1 Uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów. Podniósł, że pojęcia "zebranie wiejskie" i "stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania" określają ten sam zbiór osób uprawnionych, a różnica sprowadza się do nazewnictwa. Ponadto z ustawy i orzecznictwa nie wynika zakaz regulowania kompetencji do odwoływania sołtysa i rady sołectkiej w statucie. Wbrew skardze § 18 Uchwały stanowi realizację art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

skarga częściowo zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. – dalej w skrócie: "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. W tym miejscu w kontekście niniejszej sprawy należy przywołać wyrażony w orzecznictwie pogląd, że przepisy prawa naruszają nie tylko te zapisy aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również te, które zawierają ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, Lex nr 285125).

Sąd uwzględnił skargę odnośnie § 7 pkt 5 Statutu Sołectwa Kokoszki. Oceniając zasadność tego zarzutu wskazać należy, że 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. Z powołanego przepisu ustawy wynika więc wprost, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność § 7 pkt 5 zaskarżonego statutu z uwagi na jego niezgodność z art. 36 ust. 2 u.s.g. wprost przewidującym, że wybieranie sołtysa oraz członków rady sołeckiej należy do stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, nie zaś do zebrania wiejskiego.

Zastrzec jednak należy, że wbrew zarzutom skargi nie można przyjąć, że skoro przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. reguluje tryb wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to tak samo zostało ustawowo uregulowane ich odwoływanie. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisem statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1528/17 - CBOSA), co również odnosi się do członków rady sołeckiej. Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu - jako organowi uchwałodawczemu - kompetencji do odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub jej członków, w sposób istotny narusza prawo. Z tych powodów nie uwzględniono zarzutu skargi dotyczącego § 22 Statutu, który określa tryb odwołania sołtysa lub członków rady sołeckiej.

Dalej Sąd wskazuje, że zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i w sposób niebudzący wątpliwości reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie, nie zastrzegając żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r. sygn. akt II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1446/16 - CBOSA). Za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało zatem § 18 ust. 1 statutu, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa. W konsekwencji bezprzedmiotowe staną się zapisy zawarte w § 18 ust. 1 i 2 statutu, modyfikujące postanowienia § 18 ust. 1.

Ponadto Sąd zauważa, że 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 i jego organów. Wynika to wprost z przywołanego już wcześniej 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. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie 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 u.s.g. (tak: wyrok WSA w Kielcach z 12 lutego 2020 r., II SA/Ke 1157/19 - CBOSA). W § 4 ust. 2 i 3 statutu wskazano odpowiednio otwarty katalog zadań sołectwa oraz otwarty katalog form ich realizacji poprzez posłużenie się wyrażeniem "w szczególności". Na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie "w szczególności" pełni, co do istoty, funkcję egzemplifikacyjnego uszczegółowienia wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed tym zwrotem. Egzemplifikacyjność tego uszczegółowienia polega na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Nawet, jeśli nie wyczerpują wszystkich możliwych przypadków, obejmują w jakimś sensie najważniejsze z nich dla określenia istoty właściwości ogólnej (por. m.in. wyrok NSA z 08 stycznia 2010 r., II OSK 1814/08 - CBOSA). Analiza postanowień § 4 ust. 2 i 3 statutu prowadzi do wniosku, że w przepisach tych posłużono się, pełniącym funkcję egzemplifikatora wyrażeniem "w szczególności". Wyrażenie to nie zostało jednak poprzedzone bardziej ogólnym wyrażeniem, które miałyby zostać doprecyzowane poprzez wyliczenia następujące po zwrocie "w szczególności", tak jak np. uczyniono to w art. 7 ust. 1 u.s.g. W tego rodzaju sytuacji analizowane przepisy statutu zawierają w istocie niczym nieograniczony katalog zadań sołectwa oraz form ich realizacji co jest oczywiście niezgodne z regulacjami

u.s.g. wymagającymi uregulowania w statucie organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, w sposób wyczerpujący.

Z podanych wyżej przyczyn, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku, uznając skargę za częściowo uzasadnioną. W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił, na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Małgorzata Górecka

Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Walentyna Długaszewska (spr.)