



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8221

WYROK NR IV SA/PO 263/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 9 lipca 2020 r.

w sprawie nadania Statusu Sołectwu Stary Tomyśl

Sygn. akt IV SA/Po 263/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 09 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Barbara Rennert

Sędziowie Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt (spr.)

Sędzia WSA Katarzyna Nikodem

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 09 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowym Tomyślu

na uchwałę Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu

z dnia 15 października 2018 r. nr LVIII/579/2018

w przedmiocie nadania Statusu Sołectwu Stary Tomyśl

I. stwierdza nieważność Statutu Sołectwa Stary Tomyśl, stanowiącego załącznik do uchwały w zakresie:

- § 4 ust. 2 i ust. 3 odnośnie zwrotu „w szczególności”;
- § 7 pkt. 5 statutu w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołectkiej;
- § 15 ust. 2 zdanie drugie;
- § 19 ust. 1.

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

W dniu 15 października 2018 r. Rada Miejska w Nowym Tomyślu podjęła uchwałę nr LVIII/579/2018 w sprawie „nadania statutu Sołectwu Stary Tomyśl”.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nowym Tomyślu zarzucając jej istotne naruszenie:

1. art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przez nie poddanie projektu uchwały społecznym konsultacjom z mieszkańcami w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji.

2. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 7 pkt 5 oraz §23 ust. 1 stanowiącego załącznik do uchwały statutu sołectwa Stary Tomyśl organowi uchwałodawczemu - jakim jest zebranie wiejskie - kompetencji do wyboru i odwoływania sołtysa i członków rady sołectkiej w sytuacji gdy z treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych.

3. art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 w zw. z art. 11b i art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez wprowadzenie w § 15 ust. 2 stanowiącego załącznik do uchwały statutu sołectwa Stary Tomyśl możliwości przeprowadzenia przez zebranie wiejskie głosowania w trybie tajnym nad konkretną sprawą, przez co wyposażyła zebranie wiejskie, bez podstawy prawnej, w kompetencję upoważniającą je do odstąpienia od podejmowania uchwał na zebraniu w głosowaniu jawnym w sytuacjach, w których nie wynika to z żadnego przepisu.

4. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym polegające na wprowadzeniu w §19 ust. 1 stanowiącego załącznik do uchwały statutu sołectwa Stary Tomyśl wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołectkiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej żadnego kworum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję będą ważne i wyłonią sołtysa oraz członków rady sołectkiej.

5. art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przez niewskazanie w treści uchwały zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej, sołectwu, przez gminę oraz sposobu ich realizacji a poprzez to niewypełnienie obowiązku ujęcia całości materii wynikającej z delegacji ustawowej,

Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że na LIV Sesji Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu, odbytej w dniu 14 sierpnia 2018 roku przedmiotem obrad było, między innymi (pkt „8” porządku obrad) podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji celem zaopiniowania projektu statutu gminy Nowy Tomyśl oraz projektów statutów sołectw w gminie Nowy Tomyśl. Uchwała taka została podjęta, i oznaczona numerem porządkowym LIW518/2018 r. W wykonaniu tejże uchwały Burmistrz Nowego Tomyśla wydał w dniu 23 sierpnia 2018 r. zarządzenie nr 543/2018 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami celem zaopiniowania projektu statutu gminy Nowy Tomyśl oraz projektów statutów sołectw w gminie Nowy Tomyśl. Organ wskazał, iż zarządzenie zostało wykonane, a konsultacje przeprowadzone na dowód czego załączył dokumenty m.in. treść obwieszczenia Burmistrza Nowego Tomyśla z dnia 23 sierpnia 2018 r. o rozpoczęciu konsultacji mieszkańcami gminy Nowy Tomyśl celem zaopiniowania projektu statutu gminy Nowy Tomyśl oraz projektów statutów wszystkich sołectw w Gminie [harmonogram obejmuje m. in. zebranie w sołectwie Stary Tomyśl - poz. 15], w zbiorze dokumentów jako załącznik Nr 3, treść protokołu z zebrania konsultacyjnego w Starym Tomyślu, odbytego dnia 27 września 2018 r. wraz z listą obecności.

Organ wskazał, że wbrew zarzutowi skargi statut sołectwa nie narusza art. 35 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem statut ten określa w rozdziale 5 zasady i tryb wyboru organów sołectwa, a w rozdziale 6 zasady i tryb odwołania tychże organów, a powołana przez skarżącego ustawa stanowi w art. 36 ust. 1, że formami prawnymi - organizacyjnymi tej pomocniczej jednostki samorządu terytorialnego są: zebranie wiejskie oraz sołtys i nie kreuje ona żadnego innego organu tej jednostki pomocniczej, który miałby takie uprawnienia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenie art. 2 i art. 61 Konstytucji RP oraz art. 35 w zw. z art. 11b i art. 14 ustawy o samorządzie gminnym organ zwrócił uwagę, iż nie sposób wskazanego zapisu §

15 ust. 2 [zdanie drugie] statutu sołectwa uznać za „istotne naruszenie prawa”, mogące skutkować nieważnością całego statutu. Zapis §19 ust. 1 statutu nie pozostaje w sprzeczności z Konstytucji RP. Norma kompetencyjna zawarta w art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje upoważnienie dla wprowadzenia kworum przy akcie wyborczym, albowiem nie zawiera ograniczeń co do kategorii zasad możliwych do wprowadzenia przez organ stanowiący gminy, w procedurze wyborczej.

Zdaniem organu również zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym jest niezasadny. Użycie w dyspozycji norm prawnych zawartych w treści wskazywanych przepisów § 4 statutu wyrażenia „w szczególności” wydaje się być zrozumiałe, bowiem katalog tych zadań może być zmienny, a istnieją też inne, niż ta ustawa, akty prawne, które nakładają na jednostki pomocnicze i ich organy różne inne zadania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga częściowo zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd za trafny uznał zarzut skierowany wobec § 4 ust. 2 i 3 statutu wskazującego na otwarty katalog zadań sołectwa oraz otwarty katalog form ich realizacji poprzez posłużenie się wyrażeniem „w szczególności”. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrzymała się ocena prawna, 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 z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., wyrażnie wskazującego na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z 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 - powołane w dalszej części niniejszego uzasadnienia orzecznictwo jest dostępne pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl]. 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 to pełni, co do istoty, funkcję egzemplifikacyjnego uszczegółowienia wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed tym zwrotem. Uszczegółowienie 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]. Analiza § 4 ust. 2 i 3 statutu prowadzi do wniosku, że w przepisach tych posłużono się wyrażeniem „w szczególności”. Wyrażenie to nie zostało jednak poprzedzone bardziej ogólnym wyrażeniem, W tego rodzaju te przepisy statutu zawierają niczym nieograniczony katalog zadań sołectwa oraz form ich realizacji co jest oczywiście niezgodne z regulacjami u.s.g. wymagającymi uregulowania w statucie w sposób wyczerpujący organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej.

Sąd uwzględnił skargę odnośnie § 7 pkt 5 statutu sołectwa Stary Tomyśl. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołectkiej 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 sołectkiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Nieważność § 7 pkt 5 zaskarżonego statutu wynika z jego niezgodności z art. 36 ust. 2 u.s.g. wprost przewidującym, że wybieranie sołtysa oraz członków rady sołectkiej należy do stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania nie zaś do zebrania wiejskiego. Natomiast ustawa pozostawia kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa regulacjom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1528/17), co również odnosi się do członków rady sołectkiej. Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu - jako organowi uchwałodawczemu - kompetencji do odwołania sołtysa, rady sołectkiej lub jej członków, w sposób istotny narusza prawo. Z tych powodów niezasadny jest zarzut skargi dotyczącego § 23 ust. 1 statutu, który określa tryb odwołania sołtysa lub członków rady sołectkiej.

Zasadnym okazało się wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie, w jakiej przepis ten wskazuje, że zebranie wiejskie może postanowić o przeprowadzeniu głosowania tajnego nad konkretną sprawą. Sąd stwierdza, że jak wskazał Trybunał Konstytucyjny

w wyroku z 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05 (publ. OTK-A 2006/3/30, Dz. U. 2006/49/358, LEX nr 182494) jawność życia publicznego wynikająca z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji RP, ma swoje umocowanie w polskim porządku prawnym. Jawność ta jest realizowana również w u.s.g., a jej przejawem są regulacje zawarte w art. 11b i 14 u.s.g. Choć przepisy te dotyczą wprost działalności organów gminy, a nie organów jednostek pomocniczych tworzonych przez gminę, do których zalicza się między innymi sołectwa (art. 5 ust. 1 u.s.g.), to nie można przyjąć prezentowanego w treści zaskarżonego statutu poglądu, że zasada jawności życia publicznego wynikająca z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, określona w art. 2 Konstytucji RP, dotyczy organów gminy, a nie dotyczy organów tworzonych przez tę gminę jednostek pomocniczych, których organizację i zakres działania określa organ gminy tj. rada gminy (art. 35 ust. 1 u.s.g.). W ocenie sądu samo dopuszczenie możliwości tajnego głosowania konkretnej sprawy na zebraniu wiejskim tylko na podstawie uchwały tegoż zebrania wiejskiego, bez jakiegokolwiek ustawowego upoważnienia stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 3 w zw. z art. 11b i art. 14 u.s.g. Statuty jednostek samorządu terytorialnego nie mogą bowiem naruszać przepisów ustawy, a jedynie w ich granicach określać szczegółowo organizację i tryb pracy organów. Stąd nie można w drodze norm statutowych rozszerzać kręgu spraw poddanych procedurze tajnego głosowania, gdyż uprawnienie w tym zakresie przysługuje jedynie ustawodawcy (por. wyrok WSA w Olsztynie z 11 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 1416/15, wyrok WSA w Gorzowie z 27 kwietnia 2016 r. sygn. akt II SA/Go 232/16).

Sąd za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznał § 19 ust. 1 statutu, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców sołectwa. 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). W rezultacie bezprzedmiotowy pozostaje § 19 ust. 2 statutu, modyfikujący § 19 ust. 1.

Sąd ocenił jako bezzasadny najdalej idący zarzut skargi mogący skutkować koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości a dotyczący naruszenia art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. poprzez niepoddanie projektu statutu sołectwa społecznym konsultacjom z ich mieszkańcami w sposób, który powinien zostać uprzednio określony w uchwale rady gminy regulującej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Znaczenie prawne konsultacji podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z 5 czerwca 2019 r. sygn. akt II SA/Go 220/19; WSA w Krakowie z 15 lutego 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 1324/18). Poglądy wskazanego orzecznictwa sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela. Z dowodów zebranych w aktach sprawy wynika, że faktycznie zostały przeprowadzone konsultacje społeczne z mieszkańcami sołectwa Stary Tomyśl. Rada Miejska w Nowym Tomyślu w dniu 14 sierpnia 2018r. podjęła uchwałę nr LIV/518/2018 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami celem zaopiniowania projektu statutu gminy Nowy Tomyśl oraz projektów statutów sołectw w gminie Nowy Tomyśl (dalej uchwała z 14 sierpnia 2018 r.). Uchwała ta spełnia warunki o jakich mowa w art. 5 ust. 2 u.s.g. Następnie Burmistrz Nowego Tomyśla w dniu 23 sierpnia 2018 r., działając na podstawie § 6 i 11 tej uchwały wydał zarządzenie nr 543/2018 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami celem zaopiniowania projektu statutu gminy Nowy Tomyśl oraz projektów sołectw w gminie Nowy Tomyśl. Zarządzenie to zostało wykonane a więc zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami czego dowodzi, m.in. treść obwieszczenia Burmistrza Nowego Tomyśla z dnia 23 sierpnia 2018 r. o rozpoczęciu konsultacji mieszkańcami gminy Nowy Tomyśl celem zaopiniowania projektu statutu gminy Nowy Tomyśl oraz projektów statutów wszystkich sołectw w Gminie [harmonogram obejmuje m. in. zebranie w sołectwie Stary Tomyśl - poz. 15], w zbiorze dokumentów jako załącznik Nr 3, treść protokołu z zebrania konsultacyjnego w Starym Tomyślu, odbytego dnia 27 września 2018 r. wraz z listą obecności. Rada Miejska w Nowym Tomyślu po przeprowadzeniu opisanej procedury podjęła zaskarżoną uchwałę.

Podsumowując w opinii sądu nie zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Z podanych wyżej przyczyn, sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) orzekł, jak w punkcie 1 sentencji wyroku. Na podstawie art. 151 wymienionej ustawy orzekł, jak w pkt 2 sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Barbara Rennert

Sędzia NSA

(-) Włodzimierz Zygmunt

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Nikodem