



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8224

WYROK NR IV SA/PO 430/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 21 sierpnia 2020 r.

w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Lwówek

Sygn. akt IV SA/Po 430/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Karol Pawlicki

Sędziowie Sędzia WSA Barbara Rennert

Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowym Tomyślu

na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku

z dnia 29 czerwca 2011 r. nr XI/51/2011

w przedmiocie uchwalenia statutów sołectw Gminy Lwówek

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, w części obejmującej:

- § 7 pkt 1 w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej,
- § 18 ust. 1 w zakresie słów wyboru lub;
- każdego z załączników nr 1-19 do zaskarżonej uchwały;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 430/20

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Lwówku, powołując się na art. 35 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., dalej jako: „u.s.g.”) podjęła w dniu 29 czerwca 2011 r. uchwałę Nr XI/51/2011 w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Lwówek: 1) Brody, 2) Bródki, 3) Chmielinko, 4) Grońsko, 5) Józefowo, 6) Komorowice, 7) Komorowo, 8) Konin, 9) Krzywy Las, 10) Linie, 11) Lipka Wielka, 12) Pakosław, 13) Pawłówek, 14) Posadowo, 15)

Władysławowo, 16) Wymysłówka, 17) Zębowo, 18) Zgierzynka, 19) Zygmuntowo, które stanowią załączniki nr 1 do 19 do niniejszej uchwały.

Prokurator Rejonowy w Nowym Tomyszu, pismem z dnia 11 marca 2020 r., wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na ww. uchwałę. Prokurator zarzucił ww. uchwale istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie:

1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 7 pkt 1 oraz § 21 ust. 1 poszczególnych statutów sołectw stanowiących załączniki nr 1 do 19 uchwały organowi uchwałodawczemu - jakim jest Zebranie Wiejskie - kompetencji do wyboru i odwoływania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej w sytuacji gdy z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych,

2) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 18 ust. 1 poszczególnych statutów sołectw stanowiących załączniki nr 1 do 19 do uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią sołtysa oraz członków rady sołeckiej,

3) art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. 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.

W oparciu o powyższe zarzuty, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Lwówek.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że z treści § 7 pkt 1 poszczególnych sołectw wynika, iż do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej. Zgodnie natomiast z treścią § 21 ust. 1 poszczególnych statutów wynika, że „Zebranie Wiejskie może odwołać Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przed upływem kadencji, jeżeli utracili zaufanie mieszkańców Sołectwa, nie wykonują swych obowiązków, naruszają postanowienia statutu i uchwał Zebrania Wiejskiego lub dopuścili się czynu dyskwalifikacyjnego w opinii środowiska”. Prokurator wskazał, że w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Skarżący podniósł, że przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze.

Prokurator powołując się na art. 36 ust. 2 u.s.g. zarzucił, że ustawodawca nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Za sprzeczny zatem z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznac należy § 18 ust. 1 statutów poszczególnych sołectw zawartych w załącznikach nr 1 do 19 zaskarżonej uchwały, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru lub odwołania Sołtysa lub Rady Sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców sołectwa.

Prokurator zarzucił, że art. 35 ust. 3 u.s.g. wskazuje zakres uregulowań jakie muszą być objęte statutem jednostki pomocniczej. Obowiązkiem rady gminy jest m.in. wskazanie w statucie zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Skarżący podniósł, że statuty poszczególnych sołectw tego rodzaju zapisów nie zawierają, ograniczając się jedynie w § 3 ust. 2 i 3 do wskazania zadań Sołectw i sposobów ich realizacji bez odniesienia czy i które spośród tych zadań zostały przekazane przez Gminę.

Rada Miejska w Lwówku w odpowiedzi na skargę, wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15zszs ze zn. 4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.), zmienionej ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875).

W toku przeprowadzonej sądowej kontroli zaskarżonej uchwały, na podstawie kryterium jej zgodności z prawem i w kontekście zarzutów sformułowanych w skardze, Sąd badał, czy zasadne okazały się zarzuty Prokuratora wobec podjętej przez Radę Miejską w Lwówku uchwałę z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Lwówek. Z wniosków i zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część uchwały. W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Skarga częściowo zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. – dalej jako: "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje 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 została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (por. 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 zdanie 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 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).

Rozstrzygnięcie zawisłego przed Sądem sporu wymaga dokonania oceny zgodności z prawem ww. uchwały Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 29 czerwca 2011 r., którą uchwalono statuty sołectw Gminy Lwówek, które stanowią załączniki nr 1 do 19 do niniejszej uchwały.

W złożonej skardze Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 7 pkt 1 oraz w § 21 ust. 1 statutów poszczególnych sołectw organowi uchwałodawczemu, jakim jest Zebranie Wiejskie kompetencji do wybierania oraz odwoływania Sołtysa i Rady Sołeckiej. W ocenie Sądu, powyższy zarzut jest zasadny w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem § 7 pkt 1 statutów poszczególnych sołectw do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W orzecznictwie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego, jako organu uchwałodawczego, do dokonania wyboru sołtysa, czy rady sołeckiej. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje przy tym w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał mu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia tego organu o kompetencje elekcyjne (zob. m.in. wyrok WSA w Opolu z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06, z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09, wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 466/19, z 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 33/20, wyrok WSA w Kielcach z 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 751/19, z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 652/19, z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 122/20, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19, wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia opublikowane. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie Sądu, zarzut Prokuratora nie jest jednak zasadny w części, w której kwestionuje procedurę odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej. Z tych powodów nie uwzględniono zarzutu dotyczącego § 7 ust. 1, który określa kompetencję Zebrania Wiejskiego do odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej. Nie można bowiem przyjąć, że skoro 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 zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych (wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17), co odnieść trzeba także do członków rady sołeckiej. Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu – jako organowi uchwałodawczemu – kompetencji do odwołania sołtysa, czy rady sołeckiej w sposób istotny narusza prawo (m.in. wyrok WSA w Kielcach z 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 751/19, z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 652/19, z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 915/19, z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1128/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19, z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 122/20). W konsekwencji za niezasadny należy uznać zatem zarzut naruszenia przepisów art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 21 ust. 1 poszczególnych statutów zapisu, że „Zebranie Wiejskie może odwołać Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przed upływem kadencji jeżeli utracili zaufanie mieszkańców Sołectwa, nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia statutu i uchwał Zebrania Wiejskiego lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska”.

W ocenie Sądu, zasadnym jest drugi z podniesionych zarzutów. Prokurator wskazuje bowiem na naruszenie art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 18 ust. 1 ww. uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum.

Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przepis ten jest regulacją kompletną i mocą czytelnej decyzji ustawodawcy nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. W sposób niebudzący wątpliwości reguluje zatem podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie. Kwestionowany zapis § 18 ust. 1 nakładający wymóg kworum dla ważności wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na Zebraniu Wiejskim uznać więc należało za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. 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, LEX nr 81971, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1446/16, CBOSA).

W ocenie Sądu niezasadny okazał się ostatni z zarzutów dotyczący istotnego naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. Prokurator w uzasadnieniu ww. zarzutu podniósł, że art. 35 ust. 3 u.s.g. wskazuje zakres uregulowań jakie muszą być objęte statutem jednostki pomocniczej. Obowiązkiem rady gminy jest m.in. wskazanie w statusie zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Zdaniem Prokuratora statuty poszczególnych sołectw tego rodzaju zapisów nie zawierają. Sąd zauważa, że w § 3 ust. 2 poszczególnych statutów wskazano zadania Sołectwa, które na zasadach pomocniczości, przyjmuje na swoim terytorium realizację zadań publicznych o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżonych na rzecz innych podmiotów w ogólnie obowiązujących przepisach prawa, oraz w uchwałach Rady Miejskiej w Lwówku, a w szczególności bierze udział w:

- 1) rozpatrywaniu spraw lokalno – bytowych, bezpieczeństwa publicznego, spraw dotyczących kultury, sportu, wypoczynku, i innych związanych z obszarem działania Sołectwa,
- 2) kształtowaniu zasad współżycia społecznego na terenie Sołectwa,
- 3) organizowaniu wspólnych prac na rzecz Sołectwa,
- 4) tworzeniu pomocy sąsiedzkiej w miejscu zamieszkania,
- 5) sprawowaniu kontroli społecznej nad działalnością podmiotów, których celem jest poprawa warunków życia mieszkańców Sołectwa.

W § 3 ust. 3 poszczególnych statutów wskazano natomiast sposoby realizacji przez Sołectwo zadań określonych w ust. 2. Ponadto Sąd zauważa, że zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Z art. 15 ust. 1 u.s.g. wynika natomiast, że rada gminy jest organem stanowiącym w gminie. Jeżeli jedynym podmiotem uprawnionym do uchwalenia statutów sołectw Gminy Lwówek jest Rada Miejska w Lwówku – organ stanowiący Gminy Lwówek, to w przedmiotowych statutach jest oczywistym, że wszelkie zadania przekazane do realizacji sołectwom, są zadaniami wskazanymi właśnie przez Gminę. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują w tym względzie innego organu uprawnionego do przekazywania jednostce zakresu zadań oraz sposobu ich realizacji. Ponadto Sąd zauważa, że w statutach sołectw umieszcza się kwestie, którymi zwyczajowo organy jednostki pomocniczej wspomagają gminę i tak też się stało w niniejszym przypadku.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w wyroku. Jak wynika z uzasadnienia, przez oczywistą omyłkę, Sąd stwierdził w pkt 1 sentencji nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 7 pkt 5, zamiast § 7 pkt 1 oraz całego § 18 zamiast § 18 ust. 1 w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej - każdego z załączników nr 1-19 do zaskarżonej uchwały. Sprostowanie tej oczywistej omyłki nastąpi w odrębnym postanowieniu. W pozostałym zakresie, tj. określonym przedstawionym w treści uzasadnienia zarzutami skargi, które nie zasługiwały na uwzględnienie Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł, jak w p. II sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Karol Pawlicki

Sędzia WSA

(-) Barbara Rennert

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Wolna-Kubicka