



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8227

WYROK NR IV SA/PO 340/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 20 sierpnia 2020 r.

w sprawie Statutu Sołectwa Błażejowo

Sygn. akt IV SA/Po 340/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędzia WSA Maciej Busz

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska - Cybulska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 20 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Śremie

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Dolsk

z dnia 26 marca 2014 r. nr XLIII/296/14

w przedmiocie Statutu Sołectwa Błażejowo

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Śremie złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę uchwałę nr XLIII/296/14 Rady Miasta i Gminy Dolsk z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie Statutu Sołectwa Błażejowo zarzucając jej 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.; zwanej dalej „u.s.g.”) przez nadanie w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu - jakim jest zebranie wiejskie - kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołectwej oraz stwierdzania wygaśnięcia ich mandatu;

2) art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez przyjęcie § 11 ust. 1 uchwały, że zebranie wiejskie jest ważne gdy bierze w nim udział co najmniej 20% uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim;

3) art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 21 ust 1 uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa, podsołtysa i rady sołectwej 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;

4) art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. przez niepoddanie projektu statutu sołectw społecznym konsultacjom z mieszkańcami w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale Rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy Dolsk wniosła o jej oddalenie oraz przeprowadzenie na podstawie art. 106 §3 p.p.s.a. dowodu z dokumentów: protokołu konsultacji wraz z listą biorących w nich udział mieszkańców Sołectwa, projektu przedmiotowej uchwały, który był przedmiotem konsultacji wraz uzasadnieniem.

W ocenie Rady Miasta i Gminy podjęcie przedmiotowej uchwały zostało poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami Sołectwa Błażejewo w trybie określonym w uchwale Rady Miasta i Gminy Dolsk Nr XXV/149/05 z dnia 9 lutego 2005 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta i gminy Dolsk (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 32, poz. 861). Konsultacje przeprowadzone zostały w dniu 24 lutego 2014 r. w Błażejewie i brali w nich udział mieszkańcy Sołectwa Błażejewo.

Stanowisko Prokuratora, jakoby § 11 ust. 1 i § 21 ust. 1 uchwały naruszały prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności tej uchwały jest wynikiem wyłącznie wybiórczej interpretacji przepisów Statutu. Zarówno w § 11, jak i w § 21 zaskarżanej uchwały poza ust. 1 znajdują się również inne podjednostki redakcyjne, które Prokurator w swojej interpretacji całkowicie pominął. W ust. 2 każdego z tych przepisów zagadnienie kworum z ust. 1 uregulowane jest w taki sposób, że w przypadku braku w wyznaczonym terminie określonej liczby mieszkańców dane zebranie przeprowadza się po upływie pół godziny i wówczas Statut dla ważności nie przewiduje już żadnego kworum.

W ocenie Rady Miasta i Gminy Dolsk zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. w treści § 7 ust. 1 pkt 1 Statutu nie uzasadnia stwierdzenia nieważności uchwały. Biorąc pod uwagę § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 ust. 1 Statutu nie ulega wątpliwości, że nikt inny poza stałymi mieszkańcami sołectwa uprawnionymi do głosowania w Sołectwie Błażejewo, zgodnie ze Statutem nie ma prawa wybierać Sołtysa, ani członków Rady Sołeckiej, co jest zgodne z art. 36 ust. 2 u.s.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 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 z późn. zm.; zwanej dalej "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 szczególnie 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 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 także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu

podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił m. in. art. 35 ust. 1 u.s.g., który przewiduje, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W świetle zaś art. 5 ust. 2 u.s.g. jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g., w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zgodnie zaś z art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7. Na tle przytoczonych przepisów wskazuje się, że ustawodawca przewiduje dwa rodzaje konsultacji: obligatoryjne oraz fakultatywne.

Pierwsze będą mieć miejsce w przypadkach przewidzianych ustawą. Zakres ten obejmuje nie tylko sprawy zawarte w ustawach szczególnych wymagających przeprowadzenia konsultacji, ale także te poddane procedurze konsultacyjnej na mocy przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 4 ust. 1 pkt 1-3, art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1 u.s.g.).

Natomiast konsultacje fakultatywne będą mieć miejsce w innych sprawach ważnych dla gminy, ergo we wszystkich tych, które nie zostały poddane ex lege obowiązkowi konsultacji, a uznane zostały przez organy gminy za ważne. Rada gminy jest zobowiązana do określenia w sposób kompletny i wyczerpujący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z jej mieszkańcami. Ustawa nie narzuca ani formy, ani trybu przeprowadzenia konsultacji, pozostawiając przedmiotowe kwestie w gestii rady gminy. Uchwała określająca zasady oraz tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych może mieć charakter abstrakcyjny lub indywidualny. Uchwała abstrakcyjna powinna określać formę oraz zasady organizacji i przeprowadzania wszystkich konsultacji społecznych na terenie gminy. Uchwała indywidualna będzie regulować konkretne konsultacje przeprowadzane w określonym stanie faktycznym. [M. Augustyniak i R. Marchaj, art. 5(a). (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wolters Kluwer, 2016].

Zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie istnieje rozbieżność poglądów dotyczących zakresu obligatoryjnych konsultacji (zob. wyroki NSA z dnia 9 czerwca 2010 r. sygn. akt II OSK 378/10, z dnia 1 września 2010 r. sygn. akt II OSK 1310/10 oraz z dnia 17 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1896/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>); A. Skoczylas [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski), wyd. 1, Legalis; B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. P. Chmielnicki, LEX/el.).

Niemniej okoliczność ta nie ma ona znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Niezależnie bowiem czy obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami dotyczy całej regulacji statutowej czy tylko jej części, niewątpliwie nieprzeprowadzenie konsultacji w ogóle stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 u.s.g. i w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r. sygn. akt II OSK 652/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Konsultacje społeczne są jedną z istotniejszych instytucji demokracji bezpośredniej w gminie, jak też sposobem partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji publicznych, umożliwiającym mieszkańcom zajęcie stanowiska w określonych sprawach. Chodzi tu o udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, jako konsultantów wypracowujących kształt podejmowanych decyzji rekomendujących rozwiązania, czy wreszcie dzielących z organami gminy odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Zatem pomimo niewiążącego charakteru konsultacje pozostają ważnym elementem procesu decyzyjnego, służą jego uspołecznieniu, są formą uczestniczenia elementu zewnętrznego w procesie podejmowania decyzji.

Mając na uwadze, że spór w rozpoznawanej sprawie koncentruje się wokół charakteru konsultacji przeprowadzonych przez organ gminy, podkreślić trzeba, że nie jest wystarczającym formalne przeprowadzenie konsultacji społecznych. Konsultacje te muszą mieć bowiem wymiar rzeczywisty. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami musi być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie. Niewystarczające jest poprzestanie na zorganizowaniu spotkania, w czasie którego informuje się wybranych tylko uczestników tego spotkania o zamiarze wprowadzenia zmian do obowiązującego statutu jednostki pomocniczej, i to nawet bez szczegółowego omówienia tych zmian (A. Skoczylas [w:] Ustawa o samorządzie..., op.cit.). Za konsultacje społecznie nie mogą zostać zatem uznane działania ograniczające się do poinformowania

społeczności lokalnej o zamiarze przyjęcia statutu jednostki pomocniczej, czy też jedynie przedstawienie tej społeczności gotowego projektu statutu (B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie..., op.cit.).

W ocenie Sądu przedłożone przez Radę Miasta i Gminy wraz z odpowiedzią na skargę dokumenty nie pozwalają przyjąć, aby konsultacje społeczne spełniające powyżej wskazane wymogi, zostały przeprowadzone przed przyjęciem zaskarżonego statutu.

Z treści protokołu zebrania wiejskiego w sprawie zaopiniowania statutu Sołectwa z dnia 24 lutego 2014 r. wynika, że na zebraniu było obecnych 6 osób. Tyle też osób podpisało się pod listą obecności z zebrania. Tymczasem z danych dostępnych na stronie internetowej Gminy Dolsk wynika, że Błaziejowice liczą 165 mieszkańców. Przy tak znaczącej nieobecności mieszkańców na spotkaniu wyborczym dowód poinformowania mieszkańców o przeprowadzeniu konsultacji społecznych podczas spotkania wyborczego był więc kluczowy.

Skoro Rada Miasta nie przedstawiła żadnego dokumentu potwierdzającego poinformowanie mieszkańców Sołectwa Błaziejewo o zaplanowaniu przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie projektu statutu sołectwa podczas zebrania w dniu 24 lutego 2014 r., nie można było uznać, aby przeprowadzone konsultacje miały rzeczywisty charakter.

Z protokołu zebrania wynika jedynie, że odbyło się zebranie wiejskie w sprawie zaopiniowania statutu sołectwa. W zebraniu brało 6 osób. Osoby te przyjęły statut jednogłośnie. Jedna osoba zgłosiła uwagę dotyczącą powołania komisji rewizyjnej.

Brak jest w aktach sprawy jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałoby, że projekt statutu został udostępniony mieszkańcom Sołectwa Błaziejewo, w szczególności brak jest jakichkolwiek informacji o terminie i miejscu udostępnienia projektu. Tymczasem rzeczywiste przeprowadzenie konsultacji powinno zmierzać do umożliwienia zapoznania się z niezbędnymi informacjami przez jak najszerszy krąg mieszkańców Sołectwa, tak aby stworzyć realną możliwość sformułowania przez mieszkańców uwag lub propozycji, a następnie rozważenie tych uwag przez organ gminy. Takich konsultacji w rozpoznawanej sprawie nie przeprowadzono.

Powyższa okoliczność stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 u.s.g. i prowadzić musi do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które stanowiło samodzielną przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Częściowo zasadny okazał się również dotyczący nadania w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, organowi uchwałodawczemu - jakim jest zebranie wiejskie - kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu. Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Brak jest przepisu, z którego wynikałoby uprawnienia zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że w samym Statucie - w § 8 ust. 1 - zawarto zapis definiujący, czym jest zebranie wiejskie w rozumieniu uchwały, wskazując, że jest ono organem uchwałodawczym sołectwa. Przyznanie zebraniu wiejskiemu - definiowanemu tak jak w kontrolowanej uchwale - charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem 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.

Powyższe nie dotyczy natomiast procedury odwołania sołtysa i rady sołeckiej. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, kompetencji do odwołania sołtysa i rady sołeckiej, w sposób istotny narusza prawo. 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.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 21 ust.1 statutu, w którym uzależniono ważność wyborów od obecności co najmniej 20% mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze.

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. Za sprzeczny zatem z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało zapis statutu, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 20% uprawnionych mieszkańców sołectwa. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one ustawowe i bezwzględnie obowiązujące zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r., II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., II SA/OI 1446/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Powyższe uwagi odnoszą się również do wprowadzenia w § 11 ust. 1 Statutu zapisu, że zebranie wiejskie jest ważne gdy bierze w nim udział co najmniej 20% uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim.

Mając powyższe na uwadze w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska - Cybulska