



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2020 r.

Poz. 8661

WYROK NR IV SA/PO 253/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 25 czerwca 2020 r.

w sprawie nadania Statutu Sołectwu Glinno

Sygn. akt IV SA/Po 253/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Barbara Rennert

Sędziowie Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt (spr.)

Sędzia WSA Karol Pawlicki

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 czerwca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowym Tomysłu

na uchwałę Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu

z dnia 15 października 2018 r. nr LVIII/569/2018

w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Glinno

I. stwierdza nieważność Statutu Sołectwa Glinno, 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 Sołeckiej;
- § 15 ust. 2 zdanie drugie;
- § 19 ust. 1.

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nowym Tomysłu działając na podstawie art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm. – dalej: „u.s.g.”) w dniu 15 października 2018 r. podjęła uchwałę nr LVIII/569/2018 w sprawie nadania statutu sołectwu Glinno.

Prokurator Rejonowy w Nowym Tomyślu pismem z 11 lutego 2020 r. wniósł skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie:

1) art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. przez niepoddanie 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 Glinno organowi uchwałodawczemu – jakim jest zebranie wiejskie – kompetencji do wyboru i odwoływania sołtysa i członków rady sołectwej 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;

3) art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 w zw. z art. 11b i art. 14 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 15 ust. 2 stanowiącego załącznik do uchwały statutu sołectwa Glinno możliwości przeprowadzenia przez zebranie wiejskie głosowania w trybie tajnym nad konkretną sprawą, przez co wyposażała 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 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 19 ust. 1 stanowiącego załącznik do uchwały statutu sołectwa Glinno wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołectwej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołectwej żadnego kworum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję będą ważne i wyłonią sołtysa oraz członków rady sołectwej;

5) 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 odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Nowym Tomyślu wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu braku przeprowadzenia konsultacji społecznych wskazała, że przedmiotem obrad na LIV Sesji Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu, odbytej 14 sierpnia 2018 r. było, między innymi 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 LIV/518/2018 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. Zarządzenie zostało wykonane. Na potwierdzenie powyższego organ wskazał m.in. na 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 Nowy Tomyśl, którego harmonogram obejmuje m. in. zebranie w sołectwie Glinno i protokół z zebrania konsultacyjnego w Glinno, odbytego 18 września 2018 r. wraz z listą obecności.

W opinii Rady statut sołectwa nie narusza art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., albowiem określa w rozdziale 5 zasady i tryb wyboru organów sołectwa, a w rozdziale 6 zasady i tryb odwołania tychże organów. Przepisu art. 36 ust. 2 u.s.g. nie sposób dokonywać w oderwaniu od wykładni gramatycznej art. 36 ust. 1 u.s.g., albowiem oderwanie procedury wyboru organów sołectwa, od ram prawno - organizacyjnych jego działania byłoby bezprawne i skutkowało by nieważnością dokonanych wyborów. Akt wyborczy, polegający na dokonaniu przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania jest swego rodzaju uchwałą, podjętą w głosowaniu tajnym, skuteczną erga omnes, a podejmowanie wiążących prawnie uchwał mieści się w ramach kompetencji zebrania wiejskiego, a nie żadnego innego podmiotu. Nie jest też dopuszczalne, w świetle zasad techniki prawodawczej, ze względu na treść załącznika do tego rozporządzenia (§ 118 w zw. z § 143) powtarzanie w treści statutu treści ustawy - dotyczy fragmentu treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wyrażenia: „przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”. Zatem zarzut skarżącego należy uznać za bezpodstawny.

Rada w odpowiedzi na skargę do oceny sądu pozostawiła kwestię jawności głosowania. Problem sprowadza się do oceny, czy jawność procedury głosowania może rozciągać się na podmiot nie wymieniony w art. 14 ust. 1 i 2 u.s.g. Niezależnie od oceny tego faktu - nie sposób wskazanego zapisu § 15 ust. 2 [zdanie drugie] statutu sołectwa uznać za „istotne naruszenie prawa”, mogące skutkować nieważnością całego statutu.

Rada Miejska wskazała, że nie sposób zaskarżonego zapisu § 19 ust. 1 statutu traktować jako istotnego naruszenia prawa, skutkującego nieważnością całego statutu.

Końcowo Rada za chybiony uznała zarzut odnośnie określenia w § 4 ust. 2 statutu, zakresu zadań sołectwa Glinno. Zastosowanie w § 4 statutu wyrażenia „w szczególności” uznała za zrozumiałe, bowiem katalog tych zadań może być zmienny, a istnieją też inne niż u.s.g., 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., wyraźnie 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 Glinno. 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 statatów 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 sądowoadministracyjnym 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 Glinno. 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.). Stanowienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, może nastąpić bądź odrębną uchwałą dla każdej jednostki pomocniczej, bądź - tak jak uczyniła to Rada Miejska w Nowym Tomyślu - w uchwale obowiązującej dla wszystkich konsultacji przeprowadzanych z mieszkańcami na obszarze gminy. Przepis art. 5a u.s.g. nie określa bowiem, że regulowanie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji musi nastąpić odrębnie dla każdej jednostki pomocniczej gminy, a więc oddzielnie dla każdego sołectwa. W kontrolowanym przypadku, w § 2 uchwały z 14 sierpnia 2018 r. wskazano, że przedmiotowe konsultacje odbędą się w formie otwartych spotkań z mieszkańcami oraz wypełniania przez mieszkańców kwestionariusza ankiety, dostępnej w formie papierowej i elektronicznej, umożliwiających wyrażenie opinii, złożenie uwag i propozycji do przedstawionych projektów statutów. Zgodnie z § 3 pkt 2 uchwały z 14 sierpnia 2018 r. obszar objęty konsultacjami obejmował m.in. sołectwo Glinno w celu zaopiniowania projektu statutu Gminy Nowy Tomyśl i projektu statutu tego sołectwa. Przepis § 4 uchwały z 14 sierpnia

2018 r. stanowi, że konsultacje przeprowadzone zostaną w okresie od 3 września do 5 października 2018 r. Przepis § 5 ust. 2 tej uchwały wskazuje, że miejscem konsultacji przeprowadzanych w formie otwartych spotkań z mieszkańcami sołectw Gminy Nowy Tomyśl wymienionych w § 3 pkt 2 uchwały (w tym sołectwa Glinno) będą świetlice wiejskie lub inne budynki, wskazane przez sołtysów tych miejscowości, w których odbędą się zebrania wiejskie mieszkańców danej miejscowości. Uchwała przewiduje również kompetencję Burmistrza Nowego Tomyśla do wydania zarządzenia określającego harmonogram przeprowadzenia konsultacji, składu zespołu do przeprowadzenia konsultacji i opracowania ich wyników oraz regulaminu konsultacji (§ 6 tej uchwały), sposób udostępnienia projektu statutu Gminy Nowy Tomyśl oraz projektu statutowo sołectw (§ 8 tej uchwały) oraz wskazuje, że konsultacje będą ważne bez względu na liczbę mieszkańców biorących udział w konsultacjach (§ 10 tej uchwały). Treść uchwały z 14 sierpnia 2018 r. stwierdza, że 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 uchwały z 14 sierpnia 2018 r. 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 regulowało przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, określając wymagania, jakie powinny spełnić konsultacje z mieszkańcami oraz ustalając kalendarz czynności konsultacyjnych. Projekt statutu Sołectwa Glinno zawarty w załączniku nr 7 zarządzenia Burmistrza Nowego Tomyśla z 23 sierpnia 2018 r. został omówiony o i zaopiniowany podczas zebrania konsultacyjnego w Glinnie w dniu 18 września 2018 r. co potwierdza protokół tego wraz z listą obecności na tym zebraniu. 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
(-) Karol Pawlicki