



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2020 r.

Poz. 8666

WYROK NR IV SA/PO 1085/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 10 września 2020 r.

w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Niewierz, Podrzewie, Sędziny, Sękowo, Wierzeja, Wilczyna

Sygn. akt IV SA/Po 1085/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka (spr.)

Sędziowie Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 września 2020 r.

sprawy ze skarg Prokuratora Rejonowego w Szamotułach

na uchwały Rady Gminy Duszniki

z dnia 28 lipca 2009 r. nr XLVI/315/09

w przedmiocie uchwalenia statutu sołectwa Niewierz

z dnia 28 lipca 2009 r. nr XLVI/316/09

w przedmiocie uchwalenia statutu sołectwa Podrzewie

z dnia 28 lipca 2009 r. nr XLVI/318/09

w przedmiocie uchwalenia statutu sołectwa Sędziny

z dnia 28 lipca 2009 r. nr XLVI/319/09

w przedmiocie uchwalenia statutu sołectwa Sękowo

z dnia 28 lipca 2009 r. nr XLVI/320/09

w przedmiocie uchwalenia statutu sołectwa Wierzeja

z dnia 28 lipca 2009 r. nr XLVI/321/09

w przedmiocie uchwalenia statutu sołectwa Wilczyna

I. stwierdza nieważność zaskarżonych uchwał w części:

- § 10 pkt 3 w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej;

II. w pozostałej części skargi oddala.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Duszniki, powołując się na art. 35 ust. 1 i ust. 3, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako: „u.s.g.”) podjęła w dniu 28 lipca 2009 r. następujące uchwały:

- Nr XLVI/315/09 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Niewierz,
- Nr XLVI/316/09 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Podrzewie,
- Nr XLVI/318/09 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Sędziny,
- Nr XLVI/319/09 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Sękowo,
- Nr XLVI/320/09 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Wierzeja,
- Nr XLVI/321/09 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Wilczyna.

Prokurator Rejonowy w Szamotułach, pismem z dnia 22 kwietnia 2020 r., wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi na ww. uchwały. Prokurator zaskarżył powyższe uchwały w części dotyczącej: § 10 pkt 3), § 31 ust. 1, 2 i 3. Prokurator zarzucił ww. uchwałom istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 10 pkt 3) zaskarżonych uchwał, organowi uchwałodawczemu - jakim jest Zebranie Wiejskie - kompetencji do wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej,

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 31 ww. uchwał, organowi uchwałodawczemu – jakim jest Zebranie Wiejskie – kompetencji do odwołania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej.

W oparciu o powyższe zarzuty, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych zapisów.

W uzasadnieniu skarg Prokurator wskazał, że w § 10 pkt 3) ww. uchwał do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy „wybór i odwołanie Sołtysa i rady Sołeckiej lub jej poszczególnych członków”. Prokurator wskazał, że powyższe zapisy stoją w sprzeczności z art. 26 ust. 1 u.s.g., na podstawie którego zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys – organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. 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. 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. 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. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 wyżej wskazanej ustawy. Prokurator wskazał, że w konsekwencji za istotnie naruszające prawo należało uznać zapisy § 10 pkt 3) oraz § 31 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonych uchwał. Prokurator wskazał, że zgodnie z § 31 ust. 1 zaskarżonych uchwał „Sołtys, przewodniczący rady sołeckiej i członkowie rady sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed zebraniem wiejskim i mogą być odwołani przez zebranie wiejskie przed upływem kadencji, jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia statutu i uchwał zebrań wiejskich lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska”. Powyższe zapisy stoją w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., na podstawie którego zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys – organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Prokurator podniósł, 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.

Rada Gminy Duszniki w odpowiedzi na ww. skargi, wniosła o ich oddalenie.

Rada wskazała, że zaskarżone uchwały już nie obowiązują, uchwały te zostały uchylone przez uchwały Rady Gminy Duszniki z dnia 24 września 2019 r. w sprawie statutów sołectw Niewierz, Podrzewie, Sędziny, Sękowo, Wierzeja, Wilczyna. Organ stwierdził zatem, że w przypadku zaskarżonych uchwał częściowe stwierdzenie ich nieważności nie jest zasadne, bowiem uchwały już nie obowiązują. W dalszej części odpowiedzi na skargi organ wskazał, że pojęcia "zebranie wiejskie" jak i "stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania" określają ten sam zbiór osób uprawnionych. Różnica sprowadza się tylko do nazewnictwa natomiast skład obu gremiów jest taki sam. Nie można zatem uznać iż przepis § 10 pkt 3) ww. uchwał rażąco narusza prawo. Ponadto przepis art. 36 ust. 2 ustawy odnosi się jedynie do przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej, nie zaś do ich odwołania. W powyższej kwestii wypowiedziały się sądy administracyjne uznając, iż: "Nie można (...) przyjąć, że skoro dany 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 (stwierdzenie wygaśnięcia mandatu), 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, 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 oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu w sposób istotny narusza prawo. W konsekwencji powyższego, zdaniem Rady, wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności § 31 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonych uchwał nie znajduje podstaw prawnych.

Postanowieniem Sądu z dnia 01 września 2020 r. połączono sprawę o sygn. IV SA/Po 1085/20 ze sprawami o sygn. IV SA/Po 1086/20, IV SA/Po 1087/20, IV SA/Po 1088/20, IV SA/Po 1089/20, IV SA/Po 1090/20 w celu ich łącznego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia.

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. 15z§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 zaskarżonych uchwał, na podstawie kryterium ich zgodności z prawem i w kontekście zarzutów sformułowanych w skargach, Sąd badał, czy zasadne okazały się zarzuty Prokuratora wobec podjętych przez Radę Gminy Duszniki uchwał z dnia 28 lipca 2009 r.: w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Niewierz, w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Podrzewie, w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Sędziny, w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Sękowo, w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Wierzeja, w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Wilczyna. Z wniosków i zarzutów skarg oraz ich uzasadnienia wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część uchwał. W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie uchwały zostały poddane 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. uchwał Rady Gminy Duszniki z dnia 28 lipca 2009 r.

W złożonych skargach Prokurator zarzucił zaskarżonym uchwałom naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 10 pkt 3) oraz w § 31 organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru oraz odwołania sołtysa i członków 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 § 10 pkt 3) ww. statutów, do kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej. Przepis § 31 ust. 1 stanowi natomiast, że Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed zebraniem wiejskim i mogą być przez zebranie wiejskie odwołani przed upływem kadencji, jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia statutu i uchwał zebrania lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska (ust. 1). Odwołanie z zajmowanej funkcji winno być podjęte po wysłuchaniu (ust. 2). Z uzasadnionym wnioskiem o odwołanie Sołtysa lub członków Rady Sołeckiej mogą wystąpić Rada, Wójt, lub co najmniej 1/20 mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim (ust. 3).

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 sołecka. 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).

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 § 10 pkt 3) ww. statutów, który przyznaje kompetencję zebraniu wiejskiemu do odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej. Wobec tego nie uwzględniono również zarzutu dotyczącego § 31 ust. 1, 2 i 3 ww. statutów, który określa tryb odwołania sołtysa lub członków 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 członków 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).

Sąd na marginesie zauważa, że w uzasadnieniu odpowiedzi na skargę organ podniósł, że zaskarżone uchwały już nie obowiązują, gdyż zostały uchylone przez uchwały Rady Gminy Duszniki z dnia 24 września 2019 r. w sprawie statutów sołectw Niewierz, Podrzewie, Sędziny, Sękowo, Wierzeja, Wilczyna. W ocenie Sądu w przedmiotowej sprawie nie może znaleźć zastosowania przepis art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdyż utrata mocy obowiązującej uchwały na skutek kolejnej uchwały organu stanowiącego powoduje jedynie wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem od daty uchylenia (ze skutkiem ex nunc). Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały bądź jej konkretnego przepisu wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ze skutkiem ex tunc). W tej ostatniej sytuacji dany przepis uchwały należy traktować tak, jakby nigdy nie został podjęty (uchwalony). Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiego przepisu.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w p. I sentencji, stwierdzając nieważność zaskarżonych uchwał w części obejmującej § 10 pkt 3 statutów w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej. W pozostałym zakresie, tj. określonym przedstawionymi 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
(-) Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędzia WSA
(-) Waldemar Inerowicz

Sędzia NSA
(-) Włodzimierz Zygmunt