



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2020 r.

Poz. 8667

WYROK NR IV SA/PO 338/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 21 sierpnia 2020 r.

w sprawie statutu Sołectwa Wieszczyżyn

Sygn. akt IV SA/Po 338/20

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 (spr.)

Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 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/314/14

w przedmiocie statutu Sołectwa Wieszczyżyn

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, w zakresie:

- § 7 ust. 1 pkt 1 w części, w jakiej wskazuje, że do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej;

- § 21 ust. 1 i ust. 2 w części, w której dotyczy wyboru Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Miasta i Gminy Dolsk, działając na podstawie art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) podjęła w dniu 26 marca 2014 r. uchwałę nr XLIII/314/14 w sprawie Statutu Sołectwa Wieszczyżyn.

Pismem z 21 lutego 2020 r. Prokurator Rejonowy w Śremie wniósł skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości i zarzucając jej naruszenie:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 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 sołeckiej oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu;

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

- 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 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;

- 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.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podkreślił, że z treści uchwały wynika, iż nie poddano projektu Statutu Sołectwa społecznym konsultacjom z mieszkańcami w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale Rady regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji. Odnosząc się do § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, Prokurator wskazał, że powyższa regulacja narusza przepis art. 36 ust. 2 u.s.g., z którego wynika, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Przyznanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca, wskazując na uchwałodawczy charakter organu jakim jest zebranie wiejskie, nie przyznał mu zatem prawa wyboru organów sołectwa. Odnosnie do zapisu § 11 ust. 1 uchwały, Prokurator stwierdził, że niedopuszczalne jest przyjęcie przez radę gminy w uchwale określającej statut sołectwa wymogu obecności minimum 20% uprawnionych do ważności zebrania. W ocenie skarżącego u.s.g. nie wprowadza dla ważności zebrania żadnego kworum, zatem każde zebranie, bez względu na frekwencję, będzie ważne. Powyższy przepis pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., gdyż wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności zebrania, należy uznać za nieuprawnione. Także § 21 ust. 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 2 u.s.g., albowiem u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej żadnego kworum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią sołtysa oraz członków rady sołeckiej.

W odpowiedzi na skargę, Burmistrz Miasta i Gminy Dolsk wniósł o jej oddalenie oraz o przeprowadzenie dowodu z protokołu konsultacji wraz z listą biorących w niej udział mieszkańców sołectwa oraz projektu uchwały będącego przedmiotem konsultacji wraz z uzasadnieniem. Podkreślił, że przed podjęciem uchwały była ona przedmiotem konsultacji 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. U. Woj. Wlkp. nr 32, poz. 861). Odnosząc się do pozostałych zarzutów wskazał, że w ust. 2 § 11 i § 21 uchwały wskazano, że w przypadku braku w wyznaczonym terminie określonej liczby mieszkańców dane zebranie przeprowadza się po upływie pół godziny i wówczas dla ważności wyborów brak jest żadnego kworum. W ocenie Burmistrza regulacja przewidująca półgodzinną przerwę w zebraniu ma na celu dodatkowe poinformowanie mieszkańców Sołectwa o zebraniu i umożliwienie im stawiennictwa w przypadku, gdyby pierwotnie frekwencja była niska, a podejmowane na zebraniu zagadnienia miałyby być dla ogółu mieszkańców Sołectwa istotne. Regulacja ta mieści się w zakresie ustawowego upoważnienia do stanowienia o organizacji danej jednostki pomocniczej, a bardziej szczegółowo zasad wyborów organów tej jednostki oraz ich organizacji. Nadto, 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 Wieszczyca, nie ma prawa wybierać Sołtysa, ani członków Rady Sołeckiej, co jest zgodne z art. 36 ust. 2 u.s.g.

Sąd zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna, choć nie wszystkie z podniesionych w niej zarzutów zasługują na uwzględnienie.

Rozstrzygnięcie zawisłego przed sądem sporu wymaga dokonania oceny zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej Gminy Dolsk z dnia 26 marca 2014 r. nr XLIII/314/14 w sprawie Statutu Sołectwa Wieszczyczyn.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do najdalej idącego zarzutu skargi, a mianowicie naruszenia art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. przez niepoddanie projektu Statutu Sołectwa społecznym konsultacjom, należy zweryfikować czy projekt zaskarżonej uchwały został poddany konsultacjom społecznym z mieszkańcami w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale Rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji. 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. W świetle art. 5a ust. 1 powołanego aktu, 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. Jednym z przepisów, w którym u.s.g. wprowadza wymóg przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji społecznych jest art. 35 ust. 1 u.s.g., który wskazuje wprost, że uchwała dotycząca nadania statutu jednostki pomocniczej (sołectwa) powinna zostać podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej, której samorząd pomocniczy ma być uregulowany statutem. Inaczej mówiąc, dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 tej ustawy, konieczne jest uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany (por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z 4 września 2018 r., III SA/Kr 288/18 i powołane tam: wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2012 r., II SA/Gd 458/12; wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13 i wyrok NSA z 3 września 2013 r., II OSK 652/13 - wszystkie przytoczane w niniejszej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych dostępne w bazie: orzeczenia.nsa.gov.pl). W orzecznictwie sądów administracyjnych art. 35 ust. 1 u.s.g. odczytuje się w ten sposób, że brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostek pomocniczych poprzedzających podjęcie zaskarżonej uchwały prowadzi do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały (zob. np. wyroki WSA w: Gorzowie Wlkp. z 5 czerwca 2019 r., II SA/Go 220/19; Krakowie z 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1324/18 i z 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13; Gliwicach z 14 grudnia 2015 r., IV SA/Gl 750/15; Warszawie z 16 grudnia 2015 r., II SA/Wa 673/15).

W rozpoznawanej sprawie skarżący, kierując się treścią zaskarżonej uchwały, w której nie wskazano wprost na okoliczność jej uchwalenia po przeprowadzeniu konsultacji, zarzucił jej uchybienie ustawowego wymogu konsultacji treści Statutu z mieszkańcami tego Sołectwa. Organ w odpowiedzi na skargę zakwestionował jednak podnoszoną przez Prokuratora okoliczność wskazując, że konsultacje takie zostały faktycznie przeprowadzone i przedłożył na tę okoliczność stosowne dokumenty, z których wynika, że projekt zaskarżonej uchwały został poddany konsultacjom z mieszkańcami gminy. Z przedłożonego Sądowi protokołu z 27 stycznia 2014 r. (k. 19 akt sądowych), zatytułowanego „Uchwała nr 1/2014 Zebrania Wiejskiego Sołectwa Wieszczyczyn” wynika, że we wskazanym dniu w miejscowości Wieszczyczyn odbyło się zebranie wiejskie, na którym omawiano statut sołecki. Podczas zebrania uczestniczące w nim osoby (według listy obecności załączonej do ww. uchwały – 15) jednogłośnie przyjęły zaproponowaną treść Statutu. Sądowi przedłożono również oświadczenie Justyny Wojciechowskiej, ówczesnego Sołtysa Sołectwa Wieszczyczyn, że przedmiotem obrad zebrania odbytego 27 stycznia 2014 r. był projekt uchwały Rady Miasta i Gminy Dolsk w sprawie Statutu Sołectwa Wieszczyczyn. Powyższe dokumenty świadczą o tym, że uchwalenie zaskarżonego aktu zostało poprzedzone poddaniem jego projektu konsultacjom społecznym zgodnie z § 3 uchwały nr XXV/149/05 Rady Miasta i Gminy Dolsk z dnia 9 lutego 2005 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta i gminy Dolsk (Dz. U. Woj. Wlkp. nr 32, poz. 861). W myśl powołanego przepisu, konsultacje przeprowadza się na zebraniach z mieszkańcami gminy, chyba że organ gminy zarządzający konsultacje postanowi inaczej. Odnosząc się natomiast do zarzutu Prokuratora, że z treści zaskarżonej uchwały nie wynika, iż jej projekt poddano konsultacjom społecznym, należy wskazać, że żaden z przepisów u.s.g. nie nakłada na radę gminy obowiązku zamieszczenia w uchwale informacji wskazującej na wywiązanie się z obowiązku poddania jej projektu konsultacjom z mieszkańcami.

Za częściowo zasadny należało natomiast uznać zarzut skargi kwestionujący zgodność z prawem § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały. W przepisie tym przyjęto, że wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz stwierdzanie wygaśnięcia ich mandatu należy do kompetencji Zebrania Wiejskiego. Dokonując oceny legalności wskazanego unormowania należy dostrzec, że zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g., organem

uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 2 ww. ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej 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 sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Tym samym jako wymagające wyeliminowania z obrotu prawnego należy przyjąć wszystkie te regulacje, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio procedury wyboru niezgodnej z ustawą. W doktrynie wskazuje się, że norma wynikająca z art. 36 ust. 2 u.s.g. ma charakter bezwzględnie wiążący, tak więc nie może ona zostać zmodyfikowana przez radę gminy w statucie jednostki pomocniczej [S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018]. Zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Postanowienia art. 36 ust. 1 u.s.g. wskazują na to, że zebraniu wiejskiemu nadano jedynie kompetencje uchwałodawcze nie zaś elekcyjne. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 u.s.g., nie może być utożsamiane i interpretowane przez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 tej ustawy. Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09).

Wbrew twierdzeniom prokuratora § 7 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały nie narusza prawa w zakresie w jakim przyjęto, że do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz stwierdzanie wygaśnięcia ich mandatu. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania), jak i wygaśnięcia mandatu sołtysa oraz członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych. Jak wskazano w wyroku NSA z 17 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II OSK 1528/17, podmiot ustalający statut jednostki pomocniczej korzysta ze znacznej samodzielności w zakresie kreowania ustroju takiej jednostki, aż do granic sprzeczności z wyraźnymi przepisami ustaw. Okoliczność, że ustawodawca sprecyzował tryb wyboru sołtysa (i członków rady sołeckiej) (...) oznacza tylko tyle, że w statucie jednostki pomocniczej nie można odmiennie określić sposób głosowania nad wyborem do ww. organów sołectwa. Nie można domniemywać, że skoro ustawodawca uregulował sposób wyboru sołtysa, to należy uznać, że w identyczny sposób następuje również odwołanie sołtysa. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych. Przepisy regulujące zadania organów jednostki pomocniczej pozostawione zostały w znacznej mierze samodzielności organów stanowiących gmin, które same decydują, jakie zadania wykonują te organy i w jakim trybie następuje wybór organów oraz ich odwołanie. Jeżeli są jakieś w tym zakresie ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej. Z rozważań czynionych w piśmiennictwie wynika, że kompetencję zebrania wiejskiego do podjęcia uchwały w sprawie odwołania sołtysa i rady sołeckiej da się wywieść także w razie braku odnośnej regulacji statutowej także z art. 36 ust. 2 u.s.g., albowiem „zgodnie z niepisaną – ale uznawaną w prawie ustrojowym - zasadą odwołać może ten podmiot, który wybrał (powołał), zatem w przypadku sołectwa kompetencja do odwołania sołtysa i rady sołeckiej należy do stałych mieszkańców sołectwa. Ponieważ tworzą oni równocześnie organ uchwałodawczy sołectwa – zebranie wiejskie, wniosek o odwołanie sołtysa może być przegłosowany na zebraniu wiejskim, bez przeprowadzenia specjalnej procedury.” (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, UW. 2 do art. 36-37).

Powyższe uwagi można odpowiednio odnieść do kwestii dopuszczalności stwierdzenia przez Zebranie Wiejskie wygaśnięcia mandatu Sołtysa i Rady Sołeckiej.

Za nietrafny należało uznać zarzut skargi kwestionujący zgodność z prawem § 11 ust. 1 zaskarżonej uchwały stanowiący, że Zebranie Wiejskie jest ważne, gdy mieszkańcy Sołectwa zostali o nim zawiadomieni w sposób zwyczajowy przyjęty w Sołectwie i bierze w nim udział co najmniej 20% uprawnionych do udziału w Zebraniu Wiejskim z zastrzeżeniem ust. 2. Powołany przez Prokuratora w roli wzorca kontroli art. 36 ust. 1 u.s.g. stanowi jedynie, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Powołany przepis nie jest

regulacją kompletną dotyczącą wymogów ważności zebrania wiejskiego, ani też w ogóle nie reguluje zagadnienia ważności takiego zebrania wiejskiego. Regulacja ta jedynie bowiem wyjaśnia, że zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie (tak: wyrok WSA w Kielcach z 19 lutego 2020 r., II SA/Ke 886/19). Mając powyższe na uwadze, w ocenie Sądu, Rada Miasta i Gminy była uprawniona do podjęcia zakwestionowanej regulacji, warunkującej ważność Zebrania Wiejskiego od osiągnięcia odpowiedniego w jej ocenie kworum. Powtórzyć w tym miejscu należy, że podmiot ustalający statut jednostki pomocniczej korzysta ze znacznej samodzielności w zakresie kreowania ustroju takiej jednostki, aż do granic sprzeczności z wyraźnymi przepisami ustaw. Regulacja zawarta w § 11 ust. 1 kwestionowanej uchwały nie narusza żadnego przepisu u.s.g., w tym zwłaszcza jej art. 36 ust. 1.

Za częściowo trafny należało uznać zarzut kwestionujący zgodność z prawem § 21 ust. 1 zaskarżonej uchwały. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zakwestionowany przepis opiera się na niezgodnym z art. 36 ust. 2 u.s.g. założeniu, że wybór sołtysa jak i członków rady sołectwiej można powierzyć zebraniu wiejskiemu. Należy również zauważyć, że wskazany ostatnio przepis u.s.g. nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołectwiej. Wprowadzenie w Statucie Sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać zatem należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one, mające charakter *ius Mogens*, ustawowe i bezwzględnie obowiązujące zasady wyboru sołtysa i rady sołectwiej (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 11 marca 2020 r., II SA/Go 34/20 oraz powołane tam orzecznictwo). W świetle postanowień art. 36 ust. 2 u.s.g. brak jest zatem podstaw do wprowadzenia wymogu określonego kworum dla wyboru sołtysa oraz członków rady sołectwiej podczas pierwszego z głosowań w tym przedmiocie. Brak jest również podstaw dla zrezygnowania z wymogu zachowania określonego kworum podczas kolejnego głosowania. Niemniej jednak brak jest, zdaniem Sądu, przeszkód aby regulacja zawarta w § 21 ust. 1 i 2 uchwały znajdowała zastosowanie w procedurze wyboru podsołtysów.

Zważywszy powyższe, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku, uznając skargę za częściowo uzasadnioną w zakresie, o jakim była mowa wyżej. W pozostałej części, tj. określonej przedstawionymi w treści uzasadnienia częściowymi zarzutami skargi, jak i zarzutem niepoddania projektu Statutu Sołectwa Wieszczyczyn społecznym konsultacjom, która nie zasługiwała na uwzględnienie, Sąd w pkt II sentencji wyroku skargę oddalił na podstawie art. 151 P.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Karol Pawlicki

Sędzia WSA

(-) Barbara Rennert

Sędzia NSA

(-) Włodzimierz Zygmunt