



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8714

WYROK NR IV SA/PO 408/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 21 sierpnia 2020 r.

w sprawie nadania statutu Sołectwa Nekielka

Sygn. akt IV SA/Po 408/20

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 we Wrześni

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Nekla

z dnia 22 listopada 2017 r. nr XXXI/226/2017

w przedmiocie nadania statutu Sołectwa Nekielka

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, w części obejmującej:

- § 7 pkt 5 w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej,

- § 18;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Nekla, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, dalej jako: „u.s.g.”) podjęła w dniu 22 listopada 2017 r. uchwałę Nr XXXI/226/2017 w sprawie nadania statutu Sołectwa Nekielka.

Prokurator Rejonowy we Wrześni, pismem z dnia 4 marca 2020 r., wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na ww. uchwałę. Prokurator zaskarżył powyższą uchwałę w części dotyczącej: § 7 pkt 5, § 22 i § 18. Prokurator zarzucił ww. uchwałę istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 7 pkt 5 oraz w § 22 zaskarżonej uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru oraz odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej,

- art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 18 ww. uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

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

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że w § 7 pkt 5 oraz w § 22 ww. uchwały przyznano zebraniu wiejskiemu wyłączną kompetencję do wyboru oraz odwoływania sołtysa i rady sołeckiej. Natomiast w § 18 zaskarżonej uchwały wprowadzono zapis, iż dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa. Zdaniem skarżącego, wskazane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają przepisy obowiązującego prawa, gdyż zostały wydane z przekroczeniem kompetencji przewidzianej w ustawie o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do zapisu zawartego w § 7 pkt 5 oraz w § 22 uchwały stanowiących, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa i rady sołeckiej 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. Gdyby ustawodawca zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą.

Zdaniem Prokuratora, niezgodnym z obowiązującymi przepisami prawa jest również zawarty w § 18 ww. uchwały zapis, w którym dla ważności wyborów sołtysa i rady sołeckiej wprowadzono dodatkowe kworum. Art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. W konsekwencji, zdaniem Prokuratora, za istotnie naruszające prawo należało uznać także pozostałe zapisy zawarte w § 18 zaskarżonej uchwały, dotyczące dalszego przebiegu procesu wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w sytuacji braku kworum ustanowionego w § 18 ust. 1.

Rada Miejska Gminy Nekla w odpowiedzi na ww. skargę, wniosła o jej oddalenie.

Rada wskazała, 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 § 7 pkt 5 ww. uchwały 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 w całości § 7 pkt 5, § 22 nie znajduje podstaw prawnych.

Odnosząc się do kwestii quorum, Rada wskazała, że ustawodawca do kompetencji rady gminy pozostawił prawo do wprowadzenia w statucie sołectwa regulacji, które dotyczą zasad i trybu wyborów organów sołectwa, zostawiając w tym względzie radzie gminy daleko idącą swobodę. Właśnie jedną z takich zasad Rada wprowadziła do kwestionowanego przez skarżącego przepisu. Przepis ten, zdaniem Rady, nie narusza art. 36 ust. 2 u.s.g. lecz wypełnia uprawnienia rady gminy zawarte w art. 35 ust. 3 pkt 2 tej ustawy. Zdaniem Rady, sformułowany przez skarżącego zarzut ograniczenia czynnego prawa wyborczego w kontekście regulacji zawartych w § 18 uchwały jest nieuzasadniony. Przeciwnie - powyższa regulacja miała zapewnić szeroki udział uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa tak aby wybór sołtysa i rady sołectwiej był jak najbardziej reprezentatywny. Miała działać mobilizująco na potencjalnych wyborców i ostatecznie, w przypadku gdyby ww. zabiegi nie przyniosły rezultatu, doprowadzić do przeprowadzenia wyborów bez względu na liczbę obecnych uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa. Zatem w żaden sposób zapisy uchwały w przedmiotowym przypadku nie ograniczały niczyjego czynnego prawa wyborczego ani też nie naruszały brzmienia przepisu art. 36 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym - sołtys oraz członkowie rady sołectwiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

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. 15^z 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 Gminy Nekla uchwały z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie nadania statutu Sołectwa Nekiłka. 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 Gminy Nekla z dnia 22 listopada 2017 r.

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 5 oraz w § 22 organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru oraz odwołania sołtysa i członków rady sołectwiej. 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 5 ww. statutu, do kompetencji Zebrania należy wybieranie i odwoływanie Sołtysa, Rady Sołeckiej. Przepis § 22 stanowi natomiast, że odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej stanowi wyłączną kompetencję zebrania (ust. 1). Zebranie w celu odwołania, o którym, mowa w ust. 1 zwołuje Burmistrz z własnej inicjatywy lub na uzasadniony, pisemny wniosek co najmniej 1/20 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania (ust. 2).

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 § 22 statutu, 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 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 ocenie Sądu, zasadnym jest drugi z podniesionych zarzutów. Prokurator wskazuje bowiem na naruszenie art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 18 ww. uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

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 ww. uchwały, nakładający wymóg kworum dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej 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 konsekwencji za istotnie naruszające prawo należało uznać również zapisy ww. uchwały

dotyczące dalszego przebiegu procesu wyboru rady sołeckiej i sołtysa w sytuacji braku wymaganego kworum.

Należy zwrócić uwagę, że art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w p. I sentencji, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 7 pkt 5 statutu w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz § 18 statutu. 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