



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 listopada 2020 r.

Poz. 8745

WYROK NR IV SA/PO 950/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 19 sierpnia 2020 r.

w sprawie Statutu Sołectwa Lubstów

Sygn. akt IV SA/Po 950/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

Sędziowie Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz (spr.)

Sędzia WSA Katarzyna Nikodem

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 19 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Koninie

na uchwałę Rady Miejskiej w Sompolnie

z dnia 29 października 2015 r. nr XIII/66/2015

w przedmiocie Statutu Sołectwa Lubstów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- w § 14 ust. 2 pkt 1 w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołectkiej;
- § 15 ust. 2 w zakresie zwrotu „w szczególności”;
- § 15 ust. 3;
- § 16 ust. 7 w zakresie zwrotu „w szczególności”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Sompolnie - działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust.1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm. – dalej w skrócie: „u.s.g.”) – w dniu 29 października 2015 r. podjęła uchwałę nr XIII/66/2015 w sprawie Statutu Sołectwa Lubstów (dalej w skrócie: „uchwała” lub „statut”).

Pismem z 27 kwietnia 2020 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Koninie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyższą uchwałę, żądając stwierdzenia jej nieważności. Powyższej uchwale zarzucił naruszenie:

1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez nadanie w statucie organowi uchwałodawczemu - zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru i odwołania Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej (§ 14 ust. 2 pkt 1 uchwały), podczas gdy zebranie wiejskie zgodnie z przepisami u.s.g. jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys - organem wykonawczym, którego wspomaga rada sołecka, a w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej,

2) art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. poprzez posłużenie się przez Radę Miejską w Sompolnie dokonującej określenia kompetencji Sołtysa zwrotem „w szczególności” (§ 15 ust. 2 uchwały), podczas gdy rada miejska podejmując uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej i określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do organu sołectwa jakim jest Sołtys,

3) art. 37a u.s.g. w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez nakaz sołtysowi w § 15 ust. 3 uchwały udziału w sesjach Rady Miejskiej,

4) art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. poprzez posłużenie się przez Radę Miejską w Sompolnie dokonującej określenia kompetencji organu opiniodawczo-doradczego Rady Sołeckiej zwrotem „w szczególności” (§ 16 ust. 7 uchwały), podczas gdy rada miejska podejmując uchwałę zobowiązana była do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej i określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do organu sołectwa jakim jest Sołtys, innymi słowy: 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, jego organów i aparatu pomocniczego.

Rada Miejska w Sompolnie w odpowiedzi na skargę wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej zarzutów sformułowanych w pkt 1-3 skargi. Co do ostatniego zarzutu skargi rada stwierdziła, że jego ocena prawna uzależniona jest od rodzaju dokonanej wykładni.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej: „P.p.s.a.”), przy czym skarżący i organ wyrazili zgodę na rozpoznanie sprawy w tym trybie.

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 Prokuratury Okręgowej w Koninie wobec podjętej przez Radę Miejską w Sompolnie uchwały z dnia 29 października 2015 r., nr XIII/66/2015, w sprawie Statutu Sołectwa Lubstów. Z wniosków i zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część uchwały, tj.: § 14 ust. 2 pkt 1, § 15 ust. 2, § 15 ust. 3 i § 16 ust. 7. W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Zgodnie z art. 50 § 1 P.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prokurator nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy natomiast zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała.

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił art. 35 u.s.g. Zgodnie z ustępem 1 tego przepisu organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W świetle natomiast ustępu 3 statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej; 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru

organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Z kolei stosownie do art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie do ust. 2 powołanej jednostki redakcyjnej, prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania.

Pierwszy z zarzutów skargi dotyczy niezgodności z prawem § 14 ust. 2 pkt 1 statutu. W myśl tego przepisu, do wyłącznych kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór i odwołanie Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej. Odnosząc się do tego zarzutu Sąd wskazuje, że zebranie wiejskie w statucie może występować w różnej roli: po pierwsze, jako organ uchwałodawczy (art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.), po drugie, jako ogół mieszkańców uprawnionych do głosowania, przy wyborze organów jednostki pomocniczej (art. 36 ust. 2 u.s.g.). W związku z tym trzeba odróżnić - w kontekście tej drugiej roli - zapisy statutów, które wskazują, że jakieś rozstrzygnięcie ma miejsce: „na zebraniu wiejskim”, czy „podczas zebrania wiejskiego” (por. wyroki WSA w Olsztynie z: 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1429/16 i sygn. akt II SA/OI 1446/16 – wszystkie orzeczenia powołane w niniejszym wyroku dostępne są na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl). Jeżeli z określonych - poddanych kontroli sądu - zapisów statutu wynika, że to nie zebranie wiejskie w znaczeniu organu sołectwa dokonuje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, ale obecni na takim zebraniu uprawnieni do głosowania obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu wyborów kończą 18 lat i stale mieszkają na obszarze sołectwa, to pozostaje to w zgodzie z art. 36 ust. 2 u.s.g. Zebranie wiejskie stanowi wówczas jedynie okazję, miejsce i czas pozwalający na przeprowadzenie wyborów, a nie organ, któremu nadaje się kompetencje do wyboru sołtysa, czy rady sołeckiej (por. wyroki WSA w Kielcach z: 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19, 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1128/19).

W ocenie Sądu, w zaskarżonym przepisie, tj. § 14 ust. 2 pkt 1 statutu, zebranie wiejskie należy odczytać, jako organ uchwałodawczy. O rozumieniu treści tego przepisu statutu jednoznacznie przesądza jego usytuowanie w Rozdziale 3 statutu zatytułowanym „Zadania i kompetencje organów sołectwa”, w którym zostały precyzyjnie określone zadania i kompetencje realizowane przez organy sołectwa – Zebranie Wiejskie i Sołtysa.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że w judykaturze wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym w u.s.g. brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego - jako organu uchwałodawczego - do dokonania wyboru sołtysa, czy rady sołeckiej. Natomiast przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje 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 (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z: 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 33/20, 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 466/19, wyroki WSA w Kielcach z: 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 122/20, 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19, 5 grudnia 2019 r., sygn. akt 11 SA/Ke 652/19, wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09).

W związku z powyższym Sąd stwierdza, że § 14 ust. 2 pkt 1 statutu w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej jest niezgodny z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g.

Sąd nie podziela natomiast zarzutu niezgodności z prawem § 14 ust. 2 pkt 1 statutu w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do odwołania Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej, albowiem przyznanie przez Radę Miejską w Sompolnie Zebraniu Wiejskiemu tej kompetencji nie narusza art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Odnosnie tego zarzutu Sąd wskazuje, że przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. nie reguluje trybu odwoływania sołtysa i rady sołeckiej. Z kolei z przepisu art. 35 ust. 1 u.s.g. wynika, że tworzenie jednostek pomocniczych gminy oraz regulacja zadań organów i trybów wyboru osób pełniących określone funkcje w organach tych jednostek stanowi zakres regulacji wewnętrznego ustroju gminy. Jak się podkreśla w judykaturze rada gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statutu takiej jednostki. Ograniczona jest jedynie wyraźną treścią przepisów ustawowych oraz koniecznością uwzględnienia zasady, że jednostka pomocnicza nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego jest, w odróżnieniu od administracji rządowej, jedną z rudymetrycznych zasad kreujących taki samorząd. Jednym z zakresów owej samodzielności jest także samodzielność w określaniu ustroju danej jednostki samorządu, a w przypadku

gmin dodatkowo także ustroju jednostki pomocniczej. Można wręcz twierdzić, że w zakresie wykonywania zadania polegającego na określeniu ustroju wewnętrznego gminy, organy gminy (a w szczególności organ stanowiący gminy) korzysta z władztwa i ma prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw. Wniosek ten wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a podstawową ustawą regulującą ustrój samorządu jest ustawa o samorządzie gminnym. Stosownie zaś do art. 3 ust. 1 u.s.g. o ustroju gminy stanowi jej statut, a z art. 35 ust. 1 u.s.g. wynika, że organizację i zadania jednostki pomocniczej (czyli w istocie jej ustrój) określa statut takiej jednostki (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17).

Wychodząc z powyższych założeń należy zatem stwierdzić, że 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.

Podsumowując, skoro żadne przepisy rangi ustawowej nie regulują zasad i trybu odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej, to nie stanowi naruszenia prawa treść § 14 ust. 2 pkt 1 statutu Sołectwa Lubstów, zgodnie z którym odwołanie Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej stanowi wyłączną kompetencję Zebrania Wiejskiego. Zdaniem Sądu, Rada Miejska w Sompolnie miała kompetencję do określenia w jakim trybie i formie może nastąpić odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej. Tym samym za chybiony należy uznać zarzut niezgodności z prawem § 14 ust. 2 pkt 1 statutu w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do odwołania Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej.

Za trafne należy uznać zarzuty niezgodności z prawem § 15 ust. 2 i § 16 ust. 7 statutu poprzez użycie w nich zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te określają zakres działania Sołtysa (§ 15 ust. 2) oraz Rady Sołeckiej (§ 16 ust. 7). Odnosząc się łącznie do tych zarzutów Sąd wskazuje, że w judykaturze panuje ugruntowany pogląd, 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. 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. (por. wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17; wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19).

Mając na względzie powyższe Sąd za zasadne uznał zarzuty niezgodności z prawem § 15 ust. 2 i § 16 ust. 7 statutu poprzez użycie w nich zwrotu „w szczególności”.

Za istotnie naruszający prawo Sąd uznał także § 15 ust. 3 statutu, którym to nałożono na Sołtysa obowiązek uczestniczenia w sesjach Rady Miejskiej. Odnosząc się do tego zarzutu należy wskazać, że przepis art. 37a u.s.g. przewiduje, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, natomiast nie ma on takiego obowiązku. Zobligowanie sołtysa do uczestniczenia w sesjach rady gminy niewątpliwie narusza przepis art. 37a u.s.g., a tym samym czyni zarzut prokuratora zasadnym.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Waldemar Inerowicz

Sędzia WSA
(-) Izabela Kucznerowicz

Sędzia WSA
(-) Katarzyna Nikodem