



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 listopada 2020 r.

Poz. 8927

WYROK NR IV SA/PO 572/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 13 sierpnia 2020 r.

w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Barka z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/86/11, uchwalenia Statutu Sołectwa Kramsk-Pole z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/75/11, uchwalenia Statutu Sołectwa Dębicz z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/80/11, uchwalenia Statutu Sołectwa Izabelin z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/77/11, uchwalenia Statutu Sołectwa Grąblin

Sygn. akt IV SA/Po 572/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz

Sędziowie Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt (spr.)

Sędzia WSA Karol Pawlicki

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skarg Prokuratora Rejonowego we Koninie

na uchwały Rady Gminy Kramsk

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/71/11

w przedmiocie uchwalenia statutu Sołectwa Barka

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/86/11

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Kramsk-Pole

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/75/11

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Dębicz

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/80/11

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Izabelin

z dnia 18 lipca 2011 r. nr X/77/11

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Grąblin

I. stwierdza nieważność zaskarżonych uchwał nr X/71/11, X/75/11, X/80/11, X/77/11 w części obejmującej:

- § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14 i § 16 ust. 1 Statutów w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”,
- § 8 ust. 1 pkt 3, § 40 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Statutów w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej,
- § 20 ust. 2 i ust. 3 Statutów,
- § 22 Statutów,
- § 23 ust. 2 Statutów,
- § 28 ust. 1 i ust. 2 Statutów;

II. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały nr X/86/11 w części obejmującej:

- § 3 ust. 2, § 8, § 14 i § 16 ust. 1 Statutu w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”,
- § 8 pkt 3, § 40 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Statutu w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej,
- § 20 ust. 2 i ust. 3 Statutu,
- § 22 Statutu,
- § 23 ust. 2 Statutu,
- § 28 ust. 1 i ust. 2 Statutu;

III. w pozostałym zakresie skargi oddala.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kramsk, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: "u.s.g.") w dniu 18 lipca 2011 r. podjęła uchwały:

- Nr X/71/11 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Barka,
- Nr X/86/11 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kramsk-Pole,
- Nr X/75/11 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Dębicz,
- Nr X/80/11 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Izabelin,
- Nr X/77/11 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Grąblin.

Prokurator Rejonowy w Koninie, działając na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019 r. poz. 2325 - dalej: "P.p.s.a."), wniósł skargi na powyższe uchwały, żądając częściowego stwierdzenia ich nieważności oraz zarzucając im istotne naruszenie prawa, tj.:

1. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 35 i 36 u.s.g. przez przyjęcie w § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14, § 16 ust. 5 uchwał zwrotu "w szczególności", w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje zebraniu wiejskiemu, sołtysowi i radzie sołeckiej,
2. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 8 ust. 3, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 uchwał organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków,
3. art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w przepisie § 20 ust. 2 uchwał organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych nad działalnością Sołectwa,
4. art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 20 ust. 3 uchwał pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych nad działalnością Sołectwa,
5. art. 36 ust. 2 u.s.g. przez przyjęcie w § 22 uchwał, że wybory sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,

6. art. 7 Konstytucji RP, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684) oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. przez przyjęcie w § 23 ust. 2 uchwał, że "Nie mają prawa wybierania osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym",

7. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. przez wprowadzenie w § 28 ust. 1 i 2 uchwał wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum.

W odpowiedziach na skargi Rada Gminy wniosła o ich uwzględnienie i stwierdzenie nieważności uchwał w zaskarżonych częściach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga częściowo zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd za trafny uznał zarzut przyjęcia w § 3 ust. 2, § 8 ust. 1 (w uchwale Nr X/86/11 będzie to § 8), § 14, § 16 ust. 5 uchwał zwrotu "w szczególności", w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje zebraniu wiejskiemu, sołtysowi i radzie sołeckiej. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, jak również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa, jak i z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., w którym wskazał na konieczność uregulowania w statucie zakresu zadań przekazanych sołectwu przez gminę i sposobów ich realizacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie sołectwu, czy 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 zawartym w powyższych regulacjach (wyroki WSA: we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., III SA/Wr 111/12; w Olsztynie z 24 września 2015 r., II SA/Ol 695/15; w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 1451/17; w Łodzi z 20 marca 2019 r., III SA/Łd 27/19).

Przez użycie zwrotu "w szczególności" zadania sołectwa, czy jego organów, nie zostają określone w sposób wyczerpujący, przez co istnieje prawna możliwość powierzenia im zadań przekraczających statutowe i ustawowe kompetencje (m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 917/19; wyroki WSA w Kielcach z: 10 października 2019 r., II SA/Ke 617/19; 30 grudnia 2019 r., II SA/Ke 825/19, II SA/Ke 837/19, II SA/Ke 831/19, II SA/Ke 851/19; 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1102/19; 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1102/19; 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1104/19). Uwag tych nie sposób już jednak odnieść do rady sołeckiej, która nie stanowi organu sołectwa, ergo nie dotyczy jej delegacja wynikająca z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (m.in. wyroki WSA w Kielcach z: 12 grudnia 2019 r., II SA/Ke 750/19, 20 lutego 2020 r., II SA/Ke 1102/19 i II SA/Ke 1102/19; 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1104/19). Mając powyższe na względzie przyjąć należało zasadność podniesionego zarzutu.

Częściowo zasadny jest natomiast zarzut dotyczący niezgodności z prawem § 8 ust.1 pkt 3 (w uchwale Nr X/86/11 będzie to § 8 pkt 3), § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 uchwał, poprzez przyznanie organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków. Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie do regulacji 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. Z powyższego wynika, że prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Nie można zatem przyjąć, że zebranie wiejskie jest uprawnione do wyboru organów sołectwa, skoro prawo to przysługuje wyłącznie stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Gdyby bowiem ustawodawca chciał, 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 nieregulowanych ustawą (por. wyroki WSA: w Opolu z 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09 i z 18 stycznia 2007 r., II SA/Op 592/06; w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., II SA/Ol 1429/16; w Gorzowie Wlkp. z 11 kwietnia 2019 r., II SA/Go 140/19 i z 22 maja 2019 r., II SA/Go 163/19). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze.

Sąd nie uwzględnił jednak zarzutu dotyczącego § 8 ust. 1 pkt 3 (w uchwale Nr X/86/11 będzie to § 8 pkt 3), § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 uchwał w zakresie w którym przepisy te stanowią, że sołtys i rada sołecka mogą być odwołani przez zebranie wiejskie. W ocenie Sądu, wbrew zarzutom skargi, nie można bowiem przyjąć, że skoro 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, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1528/17), 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, w sposób istotny narusza prawo.

Za istotnie naruszający prawo Sąd uznał zapis § 22 uchwał przez nieuprawnione modyfikowanie unormowanej już w sposób kompletny przez ustawę kwestii wyboru sołtysa i członków. Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców.

Sąd za sprzeczny z art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. uznał § 20 ust. 2 uchwał przez nadanie w przepisie organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych nad działalnością sołectwa. Z art. 36 ust. 1 u.s.g. wynika, że zebranie wiejskie jest w sołectwie jedynie organem uchwałodawczym i nie posiada kompetencji kontrolnych. Ustanowienie tych kompetencji w postanowieniach statutu jednostki pomocniczej gminy stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

Za niezgodne z art. 35 ust. 3 pkt 5 oraz art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Sąd uznał również nadanie w § 20 ust. 3 uchwał pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych nad działalnością Sołectwa. Po pierwsze brak jest delegacji ustawowej do przyjęcia takiej regulacji, a nadto skarbnik nie jest organem gminy w rozumieniu art. 11a ust. 1 u.s.g., a tylko organy gminy są uprawnione do kontroli organów jednostek pomocniczych stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji RP, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 35, art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez przyjęcie w uchwałach (§ 23 ust. 2), że nie mają prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, wskazać należy, że przepisy art. 10 § 2 pkt 1 i 3 Kodeksu wyborczego oraz art. 36 ust. 2 u.s.g. w sposób szczegółowy regulują problematykę dotyczącą osób jakie nie posiadają czynnego prawa wyborczego. W uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się zatem kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców, co oznacza, że takie postanowienia statutu jak powyższy w sposób istotny naruszają prawo (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 170/19, II SA/Go 171/19).

Z kolei, odnosząc się do zarzutu wprowadzenia w uchwałach ograniczenia w postaci kworum dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej (§ 28 ust.1), to taki zapis uchwały istotnie narusza prawo. Stosownie do 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. Z przepisu tego wynika więc, 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. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Jakkolwiek trudno dopatrywać się w zakwestionowanej regulacji istotnego zagrożenia praw wyborców, a tym bardziej zasad praworządności, to jednak przyjąć należy, że wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za

niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19, wyrok WSA w Opolu z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06, wyroki WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1429/16, II SA/Ol 1446/16, wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 33/20, z 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 466/19, z 17 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 356/19, z 28 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 742/18, wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. II SA/Ke 382/19, z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 652/19, 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). Stąd też za zasadny należało uznać zarzut skargi, odnośnie stwierdzenia nieważności zarówno § 28 ust.1 jak i § 28 ust. 2 uchwały, który dotyczy dalszego procesu wyboru sołtysa i rady sołeckiej w przypadku braku kworum ustanowionego w § 28 ust.1.

Z podanych wyżej przyczyn, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł, jak w punkcie 1 i 2 sentencji wyroku. Na podstawie art. 151 wymienionej ustawy orzekł, jak w pkt 3 sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Kucznerowicz

Sędzia NSA

(-) Włodzimierz Zygmunt

Sędzia WSA

(-) Karol Pawlicki