

Sygn. akt IV SA/Po 1787/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

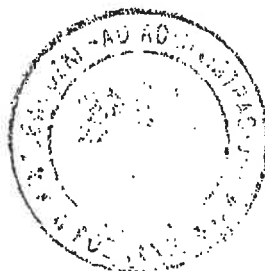
Przewodniczący Sędzia	WSA Donata Starosta (spr.)
Sędzia	WSA Monika Świerczak
Asesor Sądowy	WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 marca 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie
na uchwałę Rady Gminy Wilczyn
z dnia 15 kwietnia 2016 r., nr XVIII/118/2016
w przedmiocie nadania Statutu Sołectwa Kaliska

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 4 ust. 2 w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”, § 7 ust. 2 pkt 1 w części w jakiej wskazują, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa oraz członków rady sołectkiej, § 17 i § 21.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem



Izabela Kaczmarczyk
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Gminy Wilczyn 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 i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm., obecny tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 713 ze zm. – dalej: „u.s.g.”) podjęła w dniu 15 kwietnia 2016 r. uchwałę nr XVIII/118/2016 w sprawie Statutu Sołectwa Kaliska.

Pismem z 08 października 2020 r. Prokurator Rejonowy w Koninie wniósł skargę na powyższą uchwałę domagając się stwierdzenia jej nieważności w zaskarżonej części. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1) art. 7 Konstytucji RP oraz art. 35 i art. 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 4 ust. 2 uchwały zwrotu „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepis ten określa zakres działania sołectwa,

2) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 7 ust. 2 pkt 1 organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, wyłącznych kompetencji wyboru i odwołania sołtysa oraz członków rady sołectwiej,

3) art. 7 Konstytucji RP, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm. – w skrócie: „k.w.”) oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. poprzez wskazanie w § 17 uchwały, kto z mieszkańców sołectwa posiada czynne prawo wyborcze,

4) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 21 ust. 1 i 2 uchwały wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego, w tym dotyczących wyboru sołtysa i rady sołectwiej, pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności uchwał żadnego kworum.

Rada Gminy Wilczyn, reprezentowana przez Wójta, w odpowiedzi na skargę wniosła o uwzględnienie skargi w całości i umorzenie postępowania sądowego z uwagi na podjęcie działań w celu uchwalenia nowego statutu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna w części.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że sąd rozpoznał przedmiotową sprawę na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 z.zs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 02 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.).

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019, poz. 2325 – dalej jako: „P.p.s.a.”) wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, Sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przy tym, decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Przedmiotem sądowej kontroli jest uchwała Rady Gminy Wilczyn z dnia 15 kwietnia 2016 r., nr XVIII/118/2016 w sprawie Statutu Sołectwa Kaliska, przy czym z wniosków i zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia wynika, że przedmiotem zaskarżenia zostały objęte tylko części uchwał, tj.: § 4 ust. 2, § 7 ust. 2 pkt 1, § 17, § 21. Organ zgodził się w pełni z powyższymi zarzutami i wniósł o uwzględnienie skarga w całości i o umorzenie postępowania sądowego.

Podstawę prawną zaskarżonych uchwał 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.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w skardze, za zasadny należy uznać zarzut dotyczący niezgodności z prawem § 4 ust. 2 statutu poprzez użycie w nim zwrotu

„w szczególności” w zakresie, w jakim przepis ten określa zakres działania sołectwa. W orzecznictwie sądów administracyjnych 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 – wszystkie orzeczenia powołane w niniejszym wyroku dostępne są na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Odnosnie zarzutu niezgodności z prawem § 7 ust. 2 pkt 1 statutu wskazać należy, że zgodnie z jego treścią do wyłącznych kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa oraz członków rady sołeckiej. W kontekście powyższego zarzutu, w pierwszej kolejności należy wskazać, 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 statutu, 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). 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 Polsce, 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. § 7 ust. 2 pkt 1 statutu, zebranie wiejskie należy odczytać, jako organ uchwałodawczy. O rozumieniu treści § 7 ust. 2 pkt

1 statutu jednoznacznie przesądza usytuowanie tego przepisu w Rozdziale 3 statutu zatytułowanym „Zadania i kompetencje organów sołectwa i rady sołeckiej”, 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 § 7 ust. 2 pkt 1 statutu w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do wyboru sołtysa i rady sołeckiej jest niezgodny z art. 36 ust. 1 i ust. 2 u.s.g.

Sąd nie podziela natomiast zarzutu niezgodności z prawem § 7 ust. 2 pkt 1 statutu w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i rady sołeckiej, albowiem przyznanie przez Radę Gminy Wilczyn 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 rudymentalnych 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. W myśl 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 rady sołeckiej, to nie stanowi naruszenia prawa treść § 7 ust. 2 pkt 1, zgodnie z którymi odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej stanowi wyłączną kompetencję zebrania wiejskiego. Zdaniem Sądu, Rada Gminy Wilczyn miała kompetencję do określenia w jakim trybie i formie może nastąpić odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej. Tym samym za chybione należy uznać zarzuty niezgodności z prawem § 7 ust. 2 pkt 1 statutu w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej.

W ocenie Sądu, na uwzględnienie zasługiwał zarzut niezgodności z prawem § 17 statutu. Zgodnie z tym przepisem prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) sołtysa i członków rady sołeckiej ma każdy mieszkaniec sołectwa, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze sołectwa. Uznając zasadność tego zarzutu należy wskazać, że stosownie do treści 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. Przepis ten jest regulacją kompletną. W sposób

niebudzący wątpliwości reguluje on podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie i wyraźnie wskazuje, że sołtys i członkowie rady sołeckiej są wybierani przez „stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”. Tymczasem kwestionowany zapis uchwały modyfikuje treść przepisu art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyznanie możliwości prawa wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej „każdemu mieszkańcowi sołectwa, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze sołectwa”, i jako taki jest niedopuszczalny. Ponadto taki zapis uchwały jest sprzeczny z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm. – w skrócie: „k.w.”). Nie uwzględnia on bowiem np. regulacji wynikających z art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 k.w., które szczegółowo określają kwestię osób, jakie nie posiadają czynnego prawa wyborczego. W świetle tych przepisów, nie mają prawa wybierania osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym. Wobec powyższego należy stwierdzić, że przyznanie przez Radę Gminy Wilczyn prawa do głosowania „każdemu mieszkańcowi sołectwa, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze sołectwa: w sposób istotny narusza prawo, a w związku z tym zasadnie skarżący podniósł zarzut niezgodności z prawem § 17 statutu.

Zasadny okazał się również zarzut niezgodności z prawem § 21 statutu. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa. Z kolei w myśl § 21 ust. 2 statutu w przypadku, gdy nie zostanie spełniona liczba osób, o której mowa w ust. 1, przewodniczący zebrania informuje uczestników zebrania o wyznaczeniu drugiego terminu tego zebrania, które odbywa się po upływie 15 minut od zamknięcia pierwszego zebrania w tym samym dniu i miejscu. Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia w statucie ograniczenia w postaci wymagania kworum dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej, Sąd stwierdza, że taki zapis uchwały istotnie narusza prawo. Z powołanego wyżej przepisu art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, 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. Podkreślenia wymaga, że przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. 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. 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/OI 1429/16, II SA/OI 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). Zaakcentowania wymaga, że 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).

Jednocześnie należy wskazać, że zastrzeżenie kworum dla ważności - innych niż wyborcze - rozstrzygnięć podejmowanych przez uprawnionych mieszkańców sołectwa mieści się w delegacji z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (por. wyrok WSA w Kielcach z: 22 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 840/19, 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 825/19 i sygn. akt II SA/Ke 831/19, 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 751/19).

Uwzględniając powyższe za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało zatem § 21 ust. 1 statutu, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa. W konsekwencji stwierdzenia nieważności § 21 ust. 1 statutu zapisy zawarte w § 21 ust. 2 statutu także staną się bezprzedmiotowe, albowiem modyfikują one postanowienia § 21 ust. 1. W związku z tym Sąd za celowe uznał stwierdzenie nieważności przepisu § 21 statutu w całości.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał w części obejmującej: § 4 ust. 2 w zakresie użytego

Sygn. akt IV SA/Po 1787/20

w nich zwrotu „w szczególności”, § 7 ust. 2 pkt 1 w części w jakiej wskazują, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej, § 17 i § 21.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk
st. sekretarz sądowy