



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ


Dnia 11 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

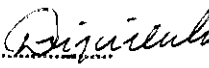
Przewodniczący	Sędzia WSA Sławomir Pauter
Sędziowie	Sędzia WSA Grażyna Staniszevska (spr.) Asesor WSA Jarosław Piątek
Protokolant	st.sekr.sąd. Elżbieta Dzieścievska


po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 lipca 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowej Soli
na uchwałę Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku
z dnia 26 lutego 2018 r., nr XXXIX/261/2018
w sprawie nadania statutu sołectwa Popęszyce

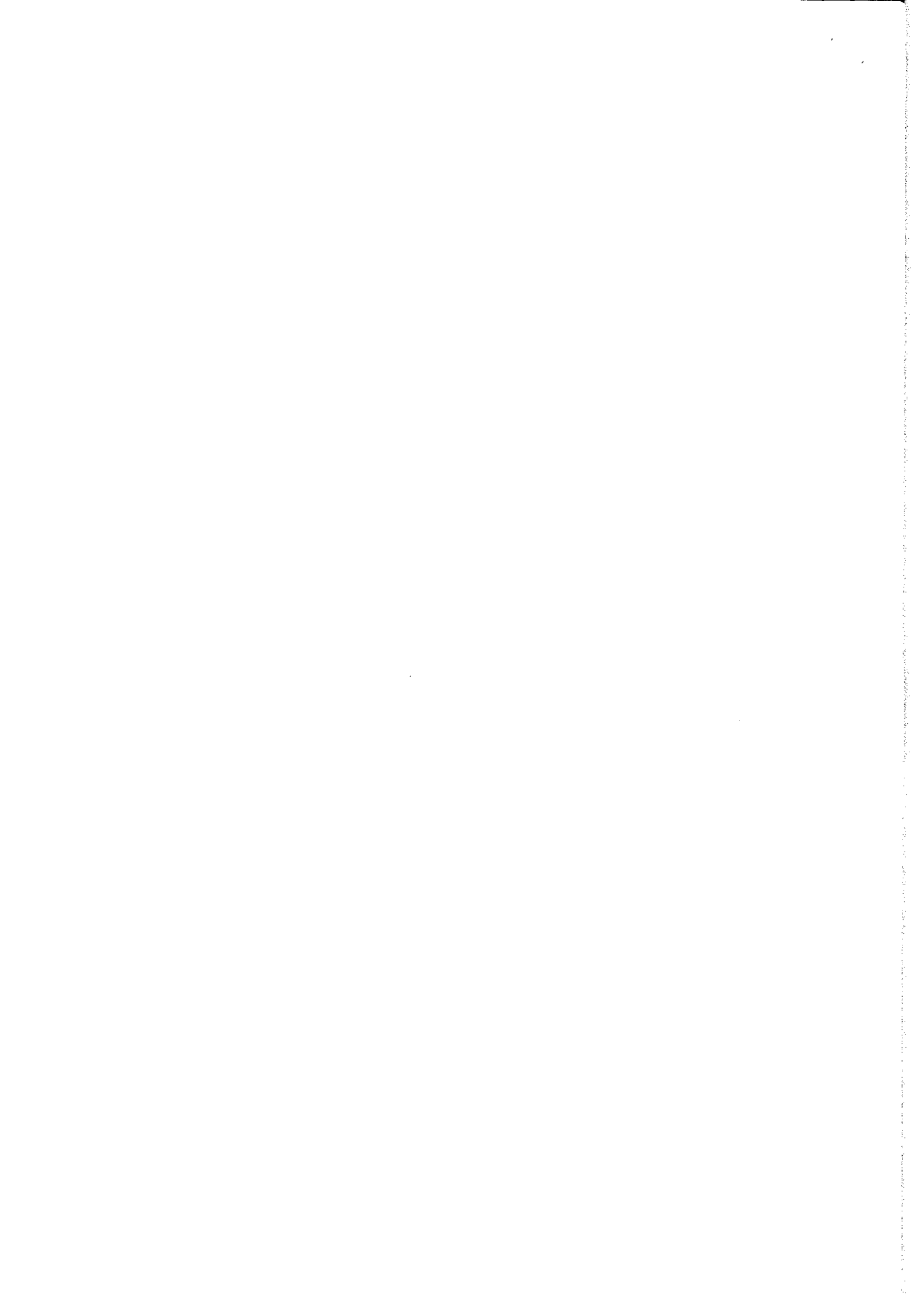
- I. stwierdza nieważność § 9 ust. 1 pkt 1 i 2, § 13 ust. 1 w zakresie użytego w nim słowa „wyborczego”, przepisów rozdziału 5 (§ 14 do § 20) oraz § 22 ust. 1 w zakresie słów „z wyjątkiem Zebrań zwoływanych w celu wyboru lub odwołania Sołtysa” zaskarżonej uchwały,
- II. w pozostałym zakresie umarza postępowanie sądowe.

Wyrök z dnia 11 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Go 316/19
Postanowienie jest prawomocny (e) od dnia 21 sierpnia 2019 r.
podpis sędziego / 

WSA wyr. 1 – sentencja wyroku

na oryginalnie wrescivo podpis
Za zgodność z oryginałem
11.07.2019 podpis 





UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła w dniu 26 lutego 2018 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., nr 1875 ze zm., dalej jako u.s.g.) uchwałę nr XXXIX/261/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Popęszyce. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z 12 marca 2018 r. pod poz. 633.

Pismem z dnia 29 marca 2019 r. Prokurator Rejonowy w Nowej Soli wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. skargę na powyższą uchwałę, zaskarżając ją w całości.

Uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego, w szczególności przepisów:

1. art. 35 ust. 2 u.s.g. przez niewskazanie w treści uchwały zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej - sołectwu przez gminę oraz sposobu ich realizacji oraz nieokreślenie zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej oraz organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, a poprzez to niewypełnienie obowiązku ujęcia w całości materii wynikającej z delegacji ustawowej;
2. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w statucie organowi uchwałodawczemu zebraniu wiejskiemu, kompetencji do odwoływania sołtysa oraz do powoływania i odwoływania poszczególnych członków rady sołeckiej,
3. art. 36 ust. 2 u.s.g. przez wprowadzenie do statutu ograniczeń dotyczących czynnego prawa wyborczego, a mianowicie dodatkowych warunków ważności wyborów/zastrzeżenie kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej, a także w przypadku konieczności wyboru sołtysa albo uzupełnienia składu rady sołeckiej w razie śmierci, odwołania, rezygnacji, odpowiednio sołtysa/członka rady;
4. art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g., poprzez niepoddanie projektu statutu sołectwa społecznym konsultacjom z mieszkańcami, w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Nowe Miasteczko wniósł o jej oddalenie. Organ uznał za bezpodstawny zarzut naruszenia art. 35 ust. 2 u.s.g., gdyż w zaskarżonej uchwale zostały uregulowane wszystkie kwestie wskazane przez Prokuratora. W § 4, § 6, § 12 zaskarżonej uchwały uregulowano zakres zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę, sposób realizacji przekazanych sołectwu zadań, zakres i formy nadzoru organów Gminy nad działalnością organów sołectwa. W ocenie organu nieuzasadnione jest twierdzenie, że uchwalając zaskarżoną uchwałę Rada Miejska nie wypełniła obowiązku ujęcia całości materii wynikającej z delegacji ustawowej.

Zdaniem organu również drugi z zarzutów podniesionych przez skarżącego (nadanie w statucie organowi uchwałodawczemu zebraniu wiejskiemu, kompetencji do odwoływania sołtysa oraz do powoływania i odwoływania poszczególnych członków rady sołeckiej) nie zasługuje na uwzględnienie. Kompetencja do uregulowania tego zagadnienia w statucie sołectwa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., zgodnie z którym w statucie sołectwa należy uregulować zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. W ocenie organu w kompetencji do uregulowania zasad wyboru organów sołectwa mieści się również kompetencja do uregulowania zasad odwołania tych organów.

Ponadto zdaniem organu nie zasługuje na uwzględnienie również trzeci z zarzutów podniesionych przez skarżącego. Organ podkreślił, że zaskarżona uchwała nie wprowadza wymogu kworum na wyborach sołtysa i rady sołeckiej w sposób bezwzględny. Wymóg kworum określony w § 15 ust. 4 i 5 zaskarżonej uchwały dotyczy tylko pierwszego terminu zebrania wyborczego. Jeśli kworum nie zostanie w tym terminie osiągnięte, to wyznaczony jest nowy termin zebrania wyborczego, które dochodzi do skutku niezależnie od liczby uczestników. Mechanizm ten zdaniem organu ma na celu zwiększenie szansy na uzyskanie dużej frekwencji na wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Zapis ten nie zmienia więc uregulowanych w art. 36 u.s.g. zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej, a jedynie precyzuje procedurę zwoływania zebrania wyborczego co w ocenie organu mieści się w granicach delegacji ustawowej.

Zdaniem organu chybiony jest także czwarty zarzut podniesiony w skardze. Wbrew zarzutom skarżącego, projekt zaskarżonej uchwały został poddany

procedurze konsultacji z mieszkańcami. Dnia 12 lutego 2018 r. Burmistrz Gminy Nowe Miasteczko wydał zarządzenie nr 0050/9/2018 w sprawie przeprowadzenia konsultacji zmiany statutów sołectw: Borów Polski, Borów Wielki, Gołaszyn, Konin, Miłaków, Nieciecz, Popęszyce, Rejów, Szyba i Żuków. Na mocy zarządzenia przeprowadzone zostały konsultacje w formie ankiety, której wzór stanowił załącznik do uchwały. Przedmiotowe zarządzenie wraz z ankietą i projektem zaskarżonej uchwały zostały opublikowane na stronie internetowej BIP oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego. Konsultacje trwały w okresie do 22 lutego 2018 r. i w wyznaczonym okresie nie wpłynęły żadne uwagi mieszkańców dotyczące zaskarżonej uchwały. Tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami był zgodny z przepisami uchwały nr XIII/94/2015 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Nowe Miasteczko (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z 2015 r., poz. 2099).

Pismem procesowym z dnia 13 czerwca 2019 r. Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze oświadczył, że modyfikuje zakres zaskarżenia w ten sposób, że: cofa skargę w części dotyczącej zarzutu powołanego w punktach 1 i 4 skargi i na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wnosi o umorzenie postępowania w tym zakresie; i jednocześnie wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 9 ust. 1 pkt 1 i 2, § 13 ust. 1 w zakresie użytego w nim słowa "wyborczego", przepisów rozdziału 5 (§ 14 do § 20) oraz § 22 ust. 1 w zakresie słów "z wyjątkiem Zebrań zwoływanych w celu wyboru lub odwołania Sołtysa" zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie w dniu 11 lipca 2019 r. Sąd na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. postanowił przeprowadzić dowód z dokumentu - Zarządzenia Burmistrza Nowego Miasteczka Nr 0050/9/2018 z dnia 12 lutego 2018 r. w przedmiocie prowadzenia konsultacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli

administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (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 2018 r., poz. 1302 ze zm.; dalej jako p.p.s.a.).

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej była uchwała Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 26 lutego 2018 r. nr XXXIX/261/2018 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Popęszyce.

Podstawę prawną uchwały stanowił między innymi przepis art. 35 u.s.g. 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. Stosownie natomiast do art. 35 ust. 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.

Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały, w świetle którego do kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór, odwołanie sołtysa i rady sołeckiej oraz jej poszczególnych członków wskazać trzeba, że zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys – organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Zgodnie natomiast z 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. 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 natomiast 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 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby ustawodawca zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej dokonywało zebranie wiejskie to stosowany zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przy tym jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. wyroki WSA w Opolu: z dnia 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., II SA/OI 1429/16).

Zarzut Prokuratora w powyższym zakresie należało zatem uznać za zasadny. Konsekwencją zaś uznania § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały za istotnie naruszający prawo było stwierdzenie nieważności całego Rozdziału 5 tej uchwały określającego zasady wyboru i odwoływania sołtysa oraz rady sołectkiej i poszczególnych jej członków przez zebranie wiejskie oraz (§ 14 do § 20) oraz § 22 ust. 1 w zakresie słów "z wyjątkiem Zebrań zwoływanych w celu wyboru lub odwołania Sołtysa" zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu, konieczne było wyeliminowanie wszystkich postanowień statutu regulujących tryb wyboru powyższych organów, nawet tych, które nie dotyczyły kompetencji zebrania wiejskiego w tym zakresie, ponieważ nie mogłyby one samodzielnie i efektywnie funkcjonować w obrocie prawnym, gdyż prawidłowa rekonstrukcja norm na podstawie pozostałych przepisów (po wyeliminowaniu wyżej wskazanych) byłaby niemożliwa.

Odnosnie § 13 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie użytego w nim słowa „wyborczego”, należy zauważyć, że w ww. przepisie wprowadzono pojęcie „zebrania wyborczego”, które nie zostało zdefiniowane w ustawie, ani przepisach statutu, przez co interpretacja przepisu może powodować trudności. Organ nie wyjaśnił, czy używając kwestionowanego pojęcia ma na myśli ogół stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.) czy też zebranie wiejskie, które jest organem uchwałodawczym sołectwa. Powyższe rozróżnienie ma zasadnicze znaczenie dla określenia w jakim trybie następuje wyznaczenie liczby osób tworzących radę sołectką.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w punkcie I sentencji wyroku.

Jeśli chodzi o żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w pozostałej części to skarga w tym zakresie została przez prokuratora cofnięta w piśmie z 13 czerwca 2019 r. Uznając cofnięcie za dopuszczalne, na podstawie art. 60 w zw. z art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a., sąd umorzył postępowanie w tym zakresie (punkt II sentencji wyroku).

