

Sygn. akt II SA/Bd 798/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Anna Klotz
Sędziowie	sędzia WSA Joanna Janiszewska-Ziołek (spr.), sędzia WSA Joanna Brzezińska
Protokolant	sekretarz sądowy Kamila Wesołowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tucholi
na uchwałę Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim
z dnia 30 czerwca 2011 r. nr X/63/11
w przedmiocie utworzenia sołectwa Kawle i nadania mu statutu

**stwierdza nieważność § 14 ust. 2, § 15 ust. 1 oraz § 19 ust. 5 załącznika nr 1 do
zaskarżonej uchwały.**

Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Katarzyna Kłoska



UZASADNIENIE

Dnia 30 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim podjęła uchwałę nr X/63/11, w sprawie utworzenia Sołectwa Kawle i nadania mu statutu. Podstawę prawną podjęcia wskazanej uchwały stanowiły art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualnie tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm., dalej powoływanej jako „u.s.g.”). Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa z 2011 r. pod pozycją 1437.

Pismem z dnia 7 sierpnia 2019 r. Prokurator Rejonowy w Tucholi wniósł skargę na wskazaną uchwałę domagając się stwierdzenia nieważności § 14 ust. 2 w zakresie sformułowania „w szczególności”, § 15 ust. 1 oraz § 19 ust. 5 załącznika do powyższej uchwały.

W zaskarżonej części uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, to jest art. 35 ust. 3 pkt 3, art. 36 ust. 1 oraz art. 37a (ust. 1 wskazany w skardze nie występuje jako jednostka redakcyjna) u.s.g. przez wskazanie w:

- § 14 ust. 2 załącznika uchwały, że określenie zadań sołtysa ma charakter otwarty (użycie sformułowania „w szczególności”,

- § 19 ust. 5 załącznika do uchwały, że "dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/5 mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania", a „w przypadku braku wymaganej liczby uprawnionych mieszkańców Sołectwa lub nie wybraniu Sołtysa lub Rady Sołeckiej wybory przeprowadza się w drugim terminie tj. po upływie 30 min. Przy obecności co najmniej 1/20 mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania”,

- w § 15 ust. 1 załącznika do uchwały, że udział Sołtysa w sesjach Rady Miejskiej stanowi jego obowiązek.

W uzasadnieniu skargi Prokurator zakwalifikował wskazane naruszenia w/w przepisów ustawy o samorządzie gminnym jako istotne skutkujące nieważnością zakwestionowanych przepisów zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska potwierdziła zasadność sformułowanych zarzutów. Jednocześnie organ poinformował, że zostanie przygotowany projekt uchwały zmieniającej zgodnie z sugestiami zawartymi w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. poddaje tak określonej kontroli administracji publicznej także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Reguła ta jest także zawarta w art. 40 u.s.g., według którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1); na podstawie ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (ust. 2 pkt 1).

Sąd podkreśla, że skarżący słusznie stwierdził, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zatem rada gminy podejmując uchwałę o ustroju jednostki wewnętrznej gminy, jaką jest sołectwo, zobowiązana była do przestrzegania przepisów tej ustawy.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów należy przytoczyć w pierwszej kolejności treść art. 35 ust. 3 u.s.g. (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały), zgodnie z którym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3) oraz zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), zakres i formy kontroli oraz nadzoru rady gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Użycie w/w przepisie określenia "w szczególności" oznacza tylko tyle, że rada gminy jest władna uregulować w statucie także inne kwestie ustrojowe sołectwa, poza wymienionymi w przepisach art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4. Z powyższego nie można jednak wywieść uprawnienia gminy do określenia kompetencji sołectwa również w formie katalogu otwartego. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, z którym Sąd orzekający w niniejszej sprawie się zgadza, 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, jego organów i aparatu pomocniczego. Wynika to wprost z przywołanego wyżej 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. 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. (vide: 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 – dostępne na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl - baza orzeczeń CBOSA).

Wobec powyższego, w ocenie Sądu sposób określenia przez Radę Miejską kompetencji Sołtysa w § 14 ust. 2 załącznika do uchwały) stanowi istotne naruszenie prawa. Tym samym zarzuty Prokuratora w powyższym zakresie należy uznać za uzasadnione.

Zasadne okazało się również żądanie stwierdzenia nieważności § 15 ust. 1 Statutu (załącznika do zaskarżonej uchwały), który stanowi, że „Sołtys bierze udział w sesjach Rady Miejskiej”.

Podzielić należy ocenę skarżącego, że powyższa regulacja stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 37a u.s.g., zgodnie z którym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. W świetle przepisu ustawowego, od swobodnego uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Ustawa wprowadza bowiem uprawnienie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do uczestniczenia w sesjach rady gminy, nie zaś obowiązek.

Przekształcenie mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny stanowi istotne naruszenie prawa.

Rację należy również przyznać stronie skarżącej odnośnie oceny § 19 ust. 5 Statutu. Zestawiając jego treść, dotyczącą kworum niezbędnego dla dokonania wyborów sołtysa i rady sołeckiej, z brzmieniem art. 36 ust. 2 u.s.g. należy uznać konieczność wyeliminowania zakwestionowanego przepisu z obrotu prawnego. 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 oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Choć rzeczywiście trudno dopatrywać się w tej regulacji istotnego zagrożenia praw wyborców, a tym bardziej zasad praworządności, to jednak judykatura jednolicie przyjmuje, że wprowadzenie w statutach sołectw dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter ius cogens ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (vide: wyroki NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 2112/01 oraz WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1446/16, czy WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 39/18, dostępne w CBOSA).

W konsekwencji Sąd stwierdził, że Rada regulacją § 19 ust. Statutu wkroczyła bez podstawy prawnej w sferę uregulowaną prawem ustawowym, naruszając w sposób istotny to prawo.

Biorąc powyższe pod uwagę - Sąd uznał, że skarga jest uzasadniona i podlega uwzględnieniu. W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.

Na oryginalne właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Katarzyna Kłoska

