



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 03 grudnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)
Sędzia	WSA Monika Świerczak
Sędzia	WSA Józef Maleszewski

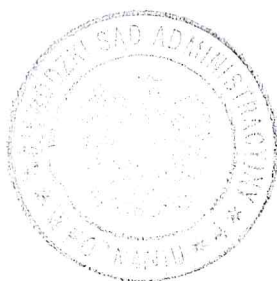
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 03 grudnia 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Poznań Nowe Miasto w Poznaniu
na uchwały Rady Gminy Czerwonak
z dnia 20 marca 2014 r.: nr 369/XLIV/2014; nr 379/XLIV/2014; nr 370/XLIV/2014; nr
366/XLIV/2014; nr 372/XLIV/2014; nr 375/XLIV/2014; nr 376/XLIV/2014; nr
377/XLIV/2014; nr 374/XLIV/2014; nr 378/XLIV/2014; nr 368/XLIV/2014; nr
371/XLIV/2014

w przedmiocie Statutu Sołectwa Czerwonak I, Statutu Osiedla Leśnego, Statutu
Sołectwa Czerwonak II, Statutu Sołectwa Bolechowo, Statutu Sołectwa Kliny, Statutu
Sołectwa Promnice, Statutu Sołectwa Koziegłowy, Statutu Osiedla 40-lecia PRL,
Statutu Sołectwa Owińska; Statutu Sołectwa Karolin, Statutu Sołectwa Bolechówko,
Statutu Sołectwa Kicin

1. stwierdza nieważność § 9 ust. 2 pkt 1 uchwał Rady Gminy Czerwonak z dnia 20
marca 2014 r.: nr 369/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak I; nr
379/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla Leśnego; nr 370/XLIV/2014 w sprawie

Statutu Sołectwa Czerwonak II; nr 366/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechowo; nr 372/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kliny; nr 375/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Promnice; nr 376/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Koziegłowy; nr 377/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla 40-lecia PRL; nr 374/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Owińska; nr 378/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Karolin; nr 368/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechówko; nr 371/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kicin, w części w jakiej wskazują, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa oraz członków rady sołectkiej.

2. oddala skargi na uchwałę Rady Gminy Czerwonak z dnia 20 marca 2014 r. nr 379/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla Leśnego oraz uchwałę nr 377/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla 40-lecia PRL.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek
st. sekretarz sądowy

Wyrok _____ z dnia 03.12.2020

~~Postanowienie~~

sygn. akt IVSa/Po/876/20 jest prawomocny(e)

od dnia 21.12.2020 r.


podpis sędziego / referendarza sądowego

UZASADNIENIE

Złożonymi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargami Prokurator Rejonowy Poznań Nowe - Miasto w Poznaniu wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 pkt 1 uchwał Rady Gminy Czerwonak z dnia 20 marca 2014 r.: nr 369/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak I; nr 379/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla Leśnego; nr 370/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak II; nr 366/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechowo; nr 372/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kliny; nr 375/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Promnice; nr 376/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kozięgłowy; nr 377/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla 40-lecia PRL; nr 374/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Owińska; nr 378/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla Karolin; nr 368/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechówko; nr 371/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kicin.

Zaskarżonym uchwałom zarzucono art. 36 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.”) poprzez przekazanie uchwałą do wyłącznej właściwości zebrania Wiejskiego Wyboru Sołtysa i Rady Sołectkiej oraz ich odwołania

W uzasadnieniu skargi Prokurator, odwołując się do stanowiska sądów administracyjnych wyjaśnił, że zaskarżony powyżej zapis uchwał jest niezgodne z prawem.

Rada Gminy Czerwonak w odpowiedzi na skargi uznała je za zasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargi okazały się częściowo zasadne.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że sąd rozpoznał przedmiotową sprawę na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zzs⁴ 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 są uchwały uchwał Rady Gminy Czerwonak z dnia 20 marca 2014 r.: nr 369/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak I; nr 379/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla Leśnego; nr 370/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak II; nr 366/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechowo; nr 372/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kliny; nr 375/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Promnice; nr 376/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Koziegłowy; nr 377/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla 40-lecia PRL; nr 374/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Owińska; nr 378/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Karolin; nr 368/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechówko; nr 371/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kicin. Z wniosków i zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia wynika, że przedmiotem zaskarżenia zostały objęte tylko § 9 ust. 2 pkt 1 uchwał.

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.

W pierwszej kolejności podjęte rozważania będą dotyczyć kompetencji zebrania wiejskiego. I tak, w myśl zaskarżonego przepisu do wyłącznych kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa oraz członków rady sołeckiej.

Niewątpliwie 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). 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 przepisach, tj. § 9 ust. 2 pkt 1 zebranie wiejskie należy odczytać, jako organ uchwałodawczy. O rozumieniu treści powyższego przepisu jednoznacznie przesądza jego usytuowanie w uchwałach w Rozdziale 1 zatytułowanym „Zebranie Wiejskie”, w którym zostały precyzyjnie określone zadania i kompetencje realizowane przez organy sołectwa – zebranie wiejskie i sołtysa. Jednocześnie należy zaznaczyć, że skoro w § 9 ust. 2 pkt 1 statutów lokalny prawodawca zapisał, że do kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i rady sołeckiej (oraz zarządu i przewodniczącego zarządu) oraz ich odwołanie.

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 § 9 ust. 2 pkt 1 uchwał Rady Gminy Czerwonak z dnia 20 marca 2014 r.: nr 369/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak I; nr 370/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak II; nr 366/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechowo; nr 372/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kliny; nr 375/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Promnice; nr 376/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Koziegłowy; nr 374/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Owińska; nr 378/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Karolin; nr 368/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechówko; nr 371/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kicin 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 § 9 ust. 2 pkt 1 wymienionych powyżej uchwał w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i rady sołeckiej, albowiem przyznanie zebraniu wiejskiemu tej kompetencji nie narusza art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Odnośnie 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

szczegółności 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 ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a podstawową ustawą regulującą ustroj 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 ustroj) 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 § 9 ust. 2 pkt 1 w zakresie kompetencji zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i rady sołeckiej. Zdaniem Sądu, Rada Gminy 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 § 9 ust. 2 pkt 1 wymienionych powyżej uchwał w zakresie dotyczącym kompetencji zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej.

Natomiast w zakresie zaskarżenia § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały nr 379/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla Leśnego oraz uchwały nr 377/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla 40-lecia PRL zauważyć należy, że uwagi powyższe nie są uzasadnione. Otóż stosownie do treści § 7 pkt 1 powołanych powyżej uchwał zebranie ogólne mieszkańców stanowi organ osiedla, któremu powierzono wybór zarządu i przewodniczącego zarządu, a w jego skład wchodzi osoby, które najpóźniej w dniu zebrania ukończyły 18 lat oraz stale zamieszkują na terenie osiedla. Jest to regulacja zgodna z art. 37 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców, przy czym ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla, a art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio. Nie dochodzi więc w tym przypadku do ograniczenia prawa wyboru, o jakim mowa w art. 36 ust. 2 u.s.g.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność § 9 ust. 2 pkt 1 uchwał Rady Gminy Czerwonak z dnia 20 marca 2014 r.: nr 369/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak I; nr 379/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla Leśnego; nr 370/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Czerwonak II; nr 366/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechowo; nr 372/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kliny; nr 375/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Promnice; nr 376/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Koziegłowy; nr 377/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla 40-lecia PRL; nr 374/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Owińska; nr 378/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Karolin; nr 368/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Bolechówko; nr 371/XLIV/2014 w sprawie Statutu Sołectwa Kicin, w części w jakiej wskazują, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa oraz członków rady sołectkiej. Natomiast skargi na uchwały Rady Gminy Czerwonak z dnia 20 marca 2014 r. nr 379/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla Leśnego oraz uchwały nr 377/XLIV/2014 w sprawie Statutu Osiedla 40-lecia PRL Sąd oddalił, na podstawie art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek
st. sekretarz sądowy