



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 sierpnia 2020 r.

Poz. 6555

WYROK NR IV SA/PO 656/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 25 czerwca 2020 r.

w sprawie statutu Sołectwa Augustynów

Sygn. akt IV SA/Po 656/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Danuta Rzyminiak-Owczarczak

Sędziowie Sędzia WSA Barbara Drzazga

Sędzia WSA Edyta Podrazik (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 czerwca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej Zagórów

z dnia 6 maja 2011 r. Nr V/36/2011

w przedmiocie statutu Sołectwa Augustynów

stwierdza nieważność uchwały nr V/36/2011 Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 6 maja 2011 r. w sprawie Statutu Sołectwa Augustynów

UZASADNIENIE

W dniu 6 maja 2011 r. Rada Miejska Zagórowa działając na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 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.”), podjęła uchwałę nr V/36/2011 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Augustynów (publ. Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 21 czerwca 2011 r., nr 173, poz. 2787). Zgodnie z § 1 pkt Uchwały, statut Sołectwa Augustynów stanowi załącznik do uchwały.

Pismem z dnia 22 kwietnia 2020 r. Prokurator Rejonowy w Słupcy działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: „P.p.s.a.”) oraz art. 3 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r., poz. 740), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyższą uchwałę, zarzucając jej istotne naruszenie prawa polegające na:

□ użyciu w § 7 oraz § 39 statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały przy określaniu zadań zebrania wiejskiego oraz zadań sołtysa zwrotu „w szczególności”, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.;

□ nadaniu w § 10 ust. 2 pkt 1 oraz § 31 statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały organowi uchwałodawczemu jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g.;

□ wprowadzeniu w § 14 i § 20 statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla ważności zebrania oraz dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 50 mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, a także wprowadzeniu konieczności przeprowadzenia zebrania bądź głosowania w drugim terminie, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g.

□ przyznaniu burmistrzowi gminy w § 21 statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g.;

□ niezrealizowaniu w pełni w rozdziale 7 statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.

Uznając, że wskazane w skardze przepisy Statutu Sołectwa Augustynów naruszają prawo w sposób istotny, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na powyższą skargę Rada Miejska Zagórowa wniosła o uwzględnienie skargi w części i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej: a) wyrażenie „w szczególności” we wprowadzeniach do wyliczenia w § 7 oraz § 39 załącznika do zaskarżonej uchwały; b) wyrażenie „wiejskie” w § 10 ust. 2 pkt 1 oraz § 31 załącznika do zaskarżonej uchwały; c) wyrażenie „wiejskim zgodnie z § 14 ust. 2” w § 20 załącznika do zaskarżonej uchwały; d) § 21 załącznika do zaskarżonej uchwały oraz e) § 46 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały, a także o nieobciążenie organu administracji kosztami postępowania sądowego w sprawie.

Uzasadniając stanowisko w zakresie uwzględnienia skargi jedynie w części Rada Miejska Zagórowa wyjaśniła, że nie zgadza się z wnioskiem o stwierdzenie nieważności § 46 załącznika do zaskarżonej uchwały w całości. Dyspozycja ustawowa w tym zakresie wskazuje bowiem na obowiązek określenia „zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej”. Zdaniem Rady owa dyspozycja została wykonana przez zapisy § 46 ust. 1 i 3 statutu. Natomiast w ust. 2 § 46 statutu, istotnie nieprawidłowo wskazano organ nadzoru.

W wykonaniu zarządzenia z dnia 1 czerwca 2020 r. Rada Miejska Zagórowa została wezwana do podania, czy przed podjęciem zaskarżonej uchwały zostały przeprowadzone konsultacje społeczne oraz do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem uchwały pod rygorem wydania orzeczenia w oparciu o dokumenty załączone do przekazanej Sądowi skargi.

W odpowiedzi na wezwanie Rada Miejska Zagórowie przekazała wyciąg z protokołu nr V/2011 sesji Rady Miejskiej Zagórowa, która odbyła się w dniu 6 maja 2011 r., odpis listy obecności radnych na V sesji Rady Miejskiej Zagórowa w dniu 6 maja 2011 r. oraz odpis protokołu z zebrania wyborczego sołtysa i rady sołeckiej w sołectwie Augustynów, które odbyło się w dniu 30 marca 2011 r. wraz z listą obecności (k. 38 – 43 akt sąd.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 P.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. 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.

Z uwagi na fakt, że zaskarżona uchwała, bez wątpienia mająca charakter generalno-abstrakcyjny, jest aktem prawa miejscowego, treść art. 94 ust. 1 u.s.g. nie sprzeciwia się stwierdzeniu jej nieważności w całości lub części przez sąd administracyjny w razie stwierdzenia, że istotnie narusza prawo, i to niezależnie od czasu, jaki upłynął od daty jej uchwalenia.

Wyjaśnienia również wymaga, że kontrola legalności uchwał organów gminy nie może ograniczyć się wyłącznie do porównania przedmiotu uchwały z przepisem kompetencyjnym stanowiącym jej podstawę. Kontrola ta musi rozciągać się na wszystkie etapy procesu stosowania prawa przez radę gminy, jeśli kończy się on podjęciem uchwały. Z tego też względu Sąd nie będąc związany granicami skargi miał obowiązek zweryfikować poprawność procedury podjęcia przez Radę Gminy Zagórowa zaskarżonej uchwały.

W pierwszej kolejności wskazać więc należy, że zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Ustawodawca w art. 5a ust. 1 u.s.g. przewiduje zatem dwa rodzaje konsultacji: obligatoryjne oraz fakultatywne, przy czym konsultacje obligatoryjne przeprowadzane są na podstawie przepisu szczególnego.

Jednym z przepisów, w którym ustawodawca wprowadził wymóg przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji społecznych, jest art. 35 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Na gruncie wskazanego przepisu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, że wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z tymi mieszkańcami proponowanych regulacji, a co najistotniejsze, jako faktyczne umożliwienie mieszkańcom wyrażenia opinii i zgłoszenia uwag do projektu statutu. To do organu należy obowiązek wykazania spełnienia wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Wynik konsultacji w sprawie statutu nie jest wprawdzie wiążący dla rady gminy, ale ich brak należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy podjętej w sprawie określenia statutu jednostki pomocniczej (por. wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 652/13 – wszystkie wskazane w niniejszym wyroku orzeczenia dostępne są na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Co przy tym istotne, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy muszą zostać określone w uchwale rady gminy, o czym stanowi art. 5a ust. 2 u.s.g. Brak regulacji prawnej uniemożliwia bowiem w istocie ocenę prawidłowości przeprowadzenia konsultacji społecznych, godząc w funkcję tej instytucji. Trudno jest bowiem oceniać, czy faktyczne czynności podjęte przez gminę, których celem mogło być poinformowanie mieszkańców o treści przyszłej regulacji prawnej o zasięgu lokalnym były konsultacjami, czy rzeczywiście wzięto pod uwagę ich wyniki, i w jaki sposób to się uzewnętrzniło. Skoro ustawodawca nakazuje poprzedzić uchwałę dotyczącą nadania jednostce pomocniczej statutu lub jego zmiany konsultacjami z mieszkańcami, to organ gminy zobowiązany jest umożliwić weryfikację prawidłowości ich przeprowadzenia, co wymaga uprzedniego szczegółowego określenia zasad i trybu procedury konsultacyjnej. Stąd też w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że ustalenie, iż konsultacje zostały przeprowadzone w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.s.g. może nastąpić wyłącznie przez stwierdzenie zgodności pomiędzy regulacjami uchwały z art. 5a ust. 2 u.s.g., a procedurą konsultacyjną faktycznie przeprowadzoną przez organ gminy (por. wyroki WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 122/20, z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 29/20 i z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 49/20).

W kontekście powyższego wskazać należy, że w momencie podejmowania zaskarżonej uchwały obowiązywała Uchwała Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 19 grudnia 2008 r. Nr XXI/132/2008 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zagórow (publ. Dz. U. Woj. Wlkp. z dnia 30 stycznia 2009 r., nr 13, poz. 235). Z § 1 tej uchwały wynika, że konsultacje z mieszkańcami Gminy Zagórow przeprowadza się w sytuacjach przewidzianych w ustawie o samorządzie gminnym oraz innych ważnych sprawach dla Gminy, w celu poznania opinii mieszkańców. Jak przy tym stanowi § 2, w konsultacjach mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na terenie, na którym mają być przeprowadzone konsultacje i posiadające czynne prawo wyborcze.

W § 4, § 5 i § 6 uchwały nr XXI/132/2008 z dnia 19 grudnia 2008 r. uregulowano w sposób szczegółowy tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych i przepisy te musiały stanowić wzorzec kontroli

prawidłowości przeprowadzenia konsultacji społecznych przez uchwaleniem zaskarżonej uchwały. Ze wskazanych przepisów wynika, że konsultacje zarządza: a) Burmistrz Gminy Zagórow, b) Rada Miejska Zagórowa (§ 4). Konsultacje te przeprowadza się na zebraniach mieszkańców, które zwołuje organ wymieniony w § 4 (§ 5). Co przy tym szczególnie istotne, w § 6 ust. 1 i 2 uchwały wskazano, że ogłoszenie o zebraniu w celu przeprowadzenia konsultacji powinno być dokonane co najmniej na 7 dni przez wyznaczonym terminem poprzez: a) umieszczenie obwieszczeń na tablicy ogłoszeń w Urzędzie b) umieszczenie obwieszczeń na terenie jednostek pomocniczych objętych konsultacjami. Obwieszczenie o zebraniu powinno zawierać przedmiot konsultacji oraz termin i miejsce przeprowadzenia konsultacji.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy Sąd uznał, że nadesłane na wezwanie Sądu przez Radę Miejską Zagórowa dokumenty nie są wystarczające do uznania, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały rzeczywiście przeprowadzono z mieszkańcami sołectwa konsultacje społeczne w sprawie nadania statutu Sołectwu Augustynów.

Jako dowody świadczące o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie Rada Miejska przekazała Sądowi protokół z zebrania wyborczego Sołtysa i Rady Sołeckiej w sołectwie Augustynów z dnia 30 marca 2011 r. wraz z listą obecności, podczas którego doszło do omówienia projektu statutu sołectwa (pkt 5 lit. f porządku zebrania). Z treści wspomnianego protokołu wynika, że projekt statutu został omówiony przez przewodniczącą zebrania, a mieszkańcy nie mieli uwag co do statutu i zaopiniowali go pozytywnie (k. 41 – 43 akt sąd.). Ponadto Rada nadesłała protokół z V sesji Rady Miejskiej Zagórowa, która odbyła się w dniu 6 maja 2011 r. wraz z listą obecności radnych. Z pkt 10a protokołu wynika, że sekretarz poinformowała o opracowaniu projektów nowych statutów sołectw, które zostały poddane konsultacjom społecznym na zebraniach wyborczych w jednostkach pomocniczych gminy (k. 39 i 40 akt sąd.).

Sąd zauważa, że wśród nadesłanych przez Radę Miejską dokumentów brak jest zarządzenia Rady Miejskiej Zagórowa, bądź też zarządzenia Burmistrza Gminy Zagórow o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie statutu Sołectwa Augustynów. Rada nie nadesłała również obwieszczeń o zebraniu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych z adnotacjami o umieszczeniu ich odpowiednio na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy oraz na terenie Sołectwa Augustynów wraz z datami ich wywieszenia i zdjęcia. W istocie więc brak jest dowodów wskazujących, że mieszkańcy sołectwa Augustynów mieli realną szansę powzięcia wiadomości o fakcie, że to przy okazji zebrania wyborczego w dniu 30 marca 2011 r. odbędą się konsultacje społeczne w przedmiocie statutu sołectwa.

Powyższa informacja nie wynika również z treści znanej Sądowi z urzędu uchwały nr IV/16/2011 Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie zarządzenia wyborów Sołtysów, Rad Sołeckich, Zarządu Osiedla oraz Przewodniczącego Zarządu Osiedla w Zagórowie (dostępnej w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta i Gminy Zagórow w zakładce Organy władzy publicznej -> Rada Miejska -> Uchwały Rady Miejskiej -> Kadencja 2010 - 2014 -> 2011, www.bip.zagorow.pl). W uchwale wskazano jedynie, że wybory dokonywane będą w okresie od 28 marca do 15 kwietnia 2011 r. na zebraniach wyborczych. Nie wspomniano natomiast, że podczas zebrania wyborczego odbędą się konsultacje społeczne w sprawie statutu.

Abstrahując jednak od ewidentnych formalnych uchybień w procedurze konsultacyjnej Sąd podjął się rozważenia, czy nadesłane przez Radę Miejską dokumenty mogą świadczyć o rzeczywistym charakterze konsultacji. Zdaniem Sądu na poziomie sołectwa nadmierny rygoryzm formalny w sytuacji, gdyby mieszkańcy faktycznie zostali zawiadomieni o zamiarze przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiocie statutu na zebraniu wyborczym sołtysa i rady sołeckiej oraz mieli faktyczną możliwość zapoznania się z zapisami projektu statutu i realną możliwość wypowiedzenia się w tej materii, byłby bowiem niewskazany i nie służyłby dobru mieszkańców, ani praworządności. W takich okolicznościach wskazane uchybienia formalne mogłyby zostać uznane za nieistotne.

W rozpoznawanej sprawie mając na względzie treść przekazanych Sądowi dokumentów nie da się jednak obronić tezy, że pomimo uchybień formalnych, konsultacje społeczne zostały rzeczywiście przeprowadzone.

Dokonując oceny tej okoliczności wyjaśnić należy, że konsultacje społeczne są jedną z istotniejszych instytucji demokracji bezpośredniej w gminie, jak też sposobem partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji publicznych, umożliwiającym mieszkańcom zajęcie stanowiska w określonych sprawach. Chodzi tu o udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, jako konsultantów wypracowujących kształt podejmowanych decyzji rekomendujących rozwiązania, czy wreszcie dzielących z organami gminy

odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Zatem pomimo niewiążącego charakteru konsultacje pozostają ważnym elementem procesu decyzyjnego, służą jego uspołecznieniu, są formą uczestniczenia elementu zewnętrznego w procesie podejmowania decyzji. Nie jest przy tym wystarczającym formalne przeprowadzenie konsultacji społecznych. Konsultacje te muszą mieć bowiem wymiar rzeczywisty. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami musi być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie. Niewystarczające jest poprzestanie na zorganizowaniu spotkania, w czasie którego informuje się wybranych tylko uczestników tego spotkania o zamiarze uchwalenia statutu jednostki pomocniczej, i to nawet bez szczegółowego omówienia jego postanowień [por. A. Skoczylas (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. 1, Legalis/el.]. Za konsultacje społecznie nie mogą zostać zatem uznane działania ograniczające się do poinformowania społeczności lokalnej o zamiarze przyjęcia statutu jednostki pomocniczej, czy też jedynie przedstawienie tej społeczności gotowego projektu statutu [zob. B. Jaworska-Dębska (w:) P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el.].

Odnosząc się do powyższego zaznaczyć należy, że z treści protokołu zebrania wyborczego, które odbyło się w dniu 30 marca 2011 r. wynika, iż na zebraniu było obecnych 27 osób. Tyle też osób podpisało się pod listą obecności z zebrania w dniu 30 marca 2011 r. (k. 41 i 43 akt sąd.). Tymczasem z ogólnodostępnych danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku wynika, że liczba ludności we wsi Augustynów w 2011 r. wynosiła 147 mieszkańców. Przy tak znaczącej nieobecności mieszkańców na spotkaniu wyborczym dowód poinformowania mieszkańców o przeprowadzeniu konsultacji społecznych podczas spotkania wyborczego był więc kluczowy. Skoro Rada Miejska Zagórowa nie przedstawiła żadnego dokumentu potwierdzającego poinformowanie mieszkańców Sołectwa Augustynów o zaplanowaniu przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie projektu statutu sołectwa podczas zebrania wyborczego w dniu 30 marca 2011 r., nie można było uznać, aby przeprowadzone konsultacje miały rzeczywisty charakter.

Brak przeprowadzania konsultacji społecznych decyduje o tym, że zaskarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, co musiało skutkować stwierdzeniem jej nieważności. W orzecznictwie podkreśla się bowiem, że do rodzajów naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy należy przyporządkować m.in. naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05).

Stwierdzona nieważność istnieje przy tym bez względu na treść zaskarżonej uchwały, co w istocie czyni zbędnym rozpatrywanie zarzutów skargi odnoszących się do treści zaskarżonej uchwały. Tym niemniej, z uwagi na fakt, że Rada uznała większość zarzutów skargi, a nadto, że wady powodujące nieważność zapisów statutów sołectw są często powielane, Sąd mając na uwadze dobro poprawnej legislacji samorządowej uznał, że zasadnym będzie esencjonalne odniesienie się do podniesionych w skardze zarzutów.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do użycia w § 7 oraz § 39 statutu sołectwa będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały przy określaniu zadań zebrania wiejskiego oraz zadań sołtysa zwrotu „w szczególności” Sąd wyjaśnia, że 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 dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19). Tym niemniej, w orzecznictwie odróżnia się sytuację, w której użycie zwrotu „w szczególności” następuje po statutowym, ogólnym określeniu zadań samego sołectwa, czy zwłaszcza organów sołectwa. W takim przypadku uznaje się, że choć katalog określonych w sposób ogólny zadań mógłby zostać uzupełniony o inne jeszcze elementy, spoza zakresu wskazanego jako „w szczególności”, to krąg tych elementów, tak czy inaczej pozostaje zamknięty, gdyż musi być interpretowany w powiązaniu z regulacjami, które mają charakter ogólny (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19). Zdaniem Sądu w przypadku zaskarżonej uchwały nie da się jednak wyróżnić ogólnego określenia zadań zebrania wiejskiego i sołtysa, wobec czego zarzut ten był zasadny.

W zakresie zarzutu nadania w § 10 ust. 2 pkt 1 oraz § 31 statutu sołectwa będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały organowi uchwałodawczemu jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej, Sąd wskazuje, że należy dokonywać rozróżnienia między zebraniem wiejskim jako organem, a zebraniem mieszkańców sołectwa (por. uwagi w wyrokach WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1429/16 oraz WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19). W tym zakresie należy dostrzec, że w § 12 ust. 1 statutu Rada uchwaliła, że „do udziału w zebraniu wiejskim są uprawnieni wszyscy mieszkańcy, którzy w dniu jego zwołania są stałymi mieszkańcami sołectwa i posiadają prawa wyborcze.” W praktyce zatem skład obu gremiów – zebrania mieszkańców, jako ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej oraz zebrania wiejskiego, jako organu uchwałodawczego – pokrywa się. Z tego jednak względu nie można uznać, że nie doszło do naruszenia prawa. Nawet bowiem jeśli w rzeczywistości wyboru sołtysa i rady sołeckiej miałyby dokonywać de facto ten sam krąg osób, który stanowi zebranie wiejskie, to w warstwie prawnej nie jest dopuszczalne pozostawienie zapisów statutu w uchwalonej postaci, albowiem zebranie wiejskie nie może mieć przyznanych kompetencji wykraczających poza ustawowe upoważnienie z art. 36 ust. 1 u.s.g. Zebranie wiejskie jest bowiem bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Brzmienie art. 36 ust. 1 u.s.g. wskazuje na to, że zebraniu wiejskiemu nadano jedynie kompetencje uchwałodawcze, nie zaś elekcyjne (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09). W zakresie nadania zebraniu wiejskiemu kompetencji do wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej, zapis § 10 ust. 2 pkt 1 statutu należałoby uznać za istotnie naruszający prawo, co determinowałoby konieczność stwierdzenia jego nieważności.

Odmienne natomiast należy spojrzeć na zagadnienie, czy Rada była uprawniona do ustalenia w przepisie kompetencji dla zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej. W tym zakresie Sąd podziela wyrażony w orzecznictwie pogląd, że ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa oraz członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17; zob. też pogląd przeciwny wyrażony w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 1429/16).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. polegającego na wprowadzeniu w § 14 i § 20 statutu sołectwa będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla ważności zebrania oraz dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, a także wprowadzeniu konieczności przeprowadzenia zebrania bądź głosowania w drugim terminie wskazać należy, że zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądoadministracyjnym, przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i w sposób niebudzący wątpliwości reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie, nie zastrzegając żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1446/16).

Kolejno odnieść należało się do przyznania burmistrzowi gminy, w § 21 ust. 1 statutu, uprawnienia do określania liczby stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Zdaniem Sądu najprawdopodobniej nieintencjonalnie nadano burmistrzowi kompetencję „twórczą”, choć w istocie chodziło o „kwestię techniczną”. Nie wydaje się bowiem, aby zamiarem Rady było upoważnienie burmistrza do kreowania zbioru stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania, ale do sporządzenia spisu wyborców na wzór rozwiązań przyjętych w Kodeksie Wyborczym. Zgodnie bowiem z art. 26 § 1, § 4 i § 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.), osoby, którym przysługuje prawo wybierania, wpisuje się do spisu wyborców. Spis ten służy do przeprowadzania głosowania w wyborach, które zostały zarządzane. Jest on sporządzany i aktualizowany przez gminę, jako zadanie zlecone, na podstawie rejestru wyborców. De facto zatem nie chodzi o „określenie” w znaczeniu wykreowania, wyznaczenia odgórnie liczby stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, ale o „ustalenie” tej liczby w oparciu o dane z rejestru wyborców i przekazanie jej w przeddzień wyborów przewodniczącemu właściwej obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (art. 26 § 12). Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji użycie w tym miejscu słowa „określa” było więc nieprawidłowe. Zdaniem Sądu naruszenie to nie ma jednak

charakteru istotnego, albowiem burmistrz i tak podlega regulacjom Kodeksu wyborczego i w praktyce, gdyby jednostki pomocniczej jaką jest sołectwo nie utworzono, działałby wyłącznie na poziomie gminy i wyborów gminnych, w oparciu o Kodeks wyborczy, zgodnie z przywołanym art. 26 Kodeksu wyborczego.

W nawiązaniu do ostatniego z zarzutów wskazać należy, że na mocy § 46 statutu nadzór nad działalnością sołectwa sprawowany jest na podstawie kryteriów zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności (§ 1). Organem nadzoru nad działalnością sołectwa jest Rada Miejska (§ 2). Organy nadzoru mają prawo żądania niezbędnych informacji, danych i wyjaśnień dotyczących funkcjonowania sołectwa oraz uczestniczenia w posiedzeniach ich organów (§ 3).

Tymczasem zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g., statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Z art. 11 a u.s.g. wynika natomiast, że organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zdaniem Sądu § 46 ust. 2 wymagałby zatem stwierdzenia nieważności.

Co zaś się tyczy zakresu kontroli, to może ona obejmować działalność organów jednostek pomocniczych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ich działań. Przy redagowaniu statutu jednostki pomocniczej należy pamiętać również o ustawowych kompetencjach kontrolnych, jakie w tym zakresie przysługują komisji rewizyjnej rady gminy. Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g., rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W doktrynie postuluje się, żeby przy formułowaniu zapisów odnoszących się do kontroli i nadzoru jak najściślej wzorować się na przepisach rozdziału 10 u.s.g. (zob. A. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012). Tym niemniej, choć regulacja pozostałej części § 46 (poza omówionym § 2) nie jest rozbudowana, to jednak zawiera informację o kryteriach kontroli oraz jej formach. Z uwagi na dopełnienie wskazanych regulacji przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz zapisami obowiązującej wszak na terenie Sołectwa Augustynów uchwały Rady Miejskiej Zagórowa Nr IV/22/2003 z dnia 21 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zagórow (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 19 marca 2003 r., nr 43, poz. 803), zmienionej uchwałą nr IV/21/2007 Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 28 lutego 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 27 kwietnia 2007 r., nr 61, poz. 1595), która szczegółowo reguluje kwestię kontroli i nadzoru (m.in. § 15; § 78 i n.), Sąd nie uznał, aby § 46 ust. 1 i 3 naruszał prawo w sposób istotny.

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na mocy zarządzenia Przewodniczącego Wydziału IV z dnia 17 czerwca 2020 r. wydanego w oparciu o art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Danuta Rzyminiak-Owczarczak

Sędzia WSA
(-) Barbara Drzazga

Sędzia WSA
(-) Edyta Podrazik