

Sygn. akt II SA/OI 1442/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora
Sędziowie	sędzia WSA Adam Matuszak sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)
Protokolant	sekretarz sądowy Marta Kudła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lutego 2017 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nidzicy
na uchwałę Rady Gminy Janowiec Kościelny
z dnia 13 czerwca 2016 r., nr XVII/132/2016
w przedmiocie statutu sołectwa Nowa Wieś Dmochy
**stwierdza nieważność § 22 ust. 3 i § 25 Statutu Sołectwa Nowa Wieś Dmochy
stanowiącego załącznik do uchwały nr XVII/132/2016 Rady Gminy Janowiec
Kościelny z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Nowa
Wieś Dmochy.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SEKRETARZ SĄDOWY

Marta Kudła

UZASADNIENIE

Rada Gminy Janowiec Kościelny, uchwałą podjętą w dniu 13 czerwca 2016 r. Nr XVII/132/2016, nadała sołectwu Nowa Wieś Dmochy statut, stanowiący załącznik do tej uchwały (dalej jako: statut).

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 lipca 2016 r. Wojewoda Warmińsko – Mazurski stwierdził nieważność powyższej uchwały w części obejmującej: § 1, § 8 pkt 4, § 12 ust. 1 tiret 3 w zakresie sformułowania „uprawnionych do głosowania”, § 12 ust. 2 w zakresie sformułowania „uprawnionych do głosowania”, § 14 ust. 1 w zakresie słów „uprawnionych do głosowania”, § 15 pkt 7, § 23 ust. 1, § 24 ust. 1 załącznika do uchwały.

Pismem z dnia 23 września 2016 r., Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nidzicy zwrócił się do Rady Gminy Janowiec Kościelny o zmianę treści § 22 ust. 3 lub 6 oraz uchylenie § 25 i § 29 ust. 1 w zakresie sformułowania „podczas Zebrania Wiejskiego” statutów sołectw, stanowiących załącznik do uchwał Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia 13 czerwca 2016 r. o wskazanych w piśmie numerach, w tym opisanej wyżej uchwały.

Prokurator podniósł, że § 25 stanowiący, iż „Dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wymagana jest na Zebraniu Wiejskim obecność co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Zasady wynikające z § 14 ust. 2 stosuje się odpowiednio”, jest niezgodny z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446, powoływanej dalej jako „u.s.g.”). Wskazał, że przepisy te wymieniają organ uchwałodawczy - zebranie wiejskie i organ wykonawczy - sołtysa, dodatkowo określają sposób wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, ale nie wymieniają „zebrania wiejskiego” jako organu elekcyjnego. Powyższe oznacza, że nawet jeśli ilość osób zebrania wiejskiego jest tożsama z ilością osób uprawnionych do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to mimo wszystko nie należy używać sformułowania „zebranie wiejskie” przypisanego ustawowo do organu uchwałodawczego, nawet jeśli będzie to podobne posiedzenie, spotkanie mieszkańców, jak w przypadku „zebrania wiejskiego”. Gdyby bowiem ustawodawca chciał, ażeby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało „zebranie wiejskie”, to taki zapis wprost znalazłby odzwierciedlenie w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o zadanie elekcyjne. Prokurator uznał również za niedopuszczalne przyjęcie wymogu obecności co

najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania, podnosząc, że ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią sołtysa i członków rady sołeckiej. Stwierdził, że w tej sytuacji odesłanie w § 25 do zasad wynikających z § 14 ust. 2 było bezprzedmiotowe. Oceniał, że § 25 statutu jest zbędny, skoro wybory sołtysa i członków rady sołeckiej są w sposób wyczerpujący uregulowane w ustawie. Ponadto Prokurator sprzeciwił się treści § 29 ust. 1 statutu w zakresie zwrotu „podczas Zebrania Wiejskiego”. Podniósł, że wybory dokonywane są nie przez organ uchwałodawczy, lecz inne gremium elekcyjne. Odnosząc się do zapisów § 22 ust. 3 i 6 statutu, Prokurator zauważył, że w świetle przedstawionych wyżej zasad są one niekonsekwentne. Należy bowiem przyjąć albo uprawnienie zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa i rady sołeckiej (§ 22 ust. 3), albo przy odwoływaniu tych podmiotów zdecydować się na tryb i zasady obowiązujące podczas ich wyboru (§ 22 ust. 6), przy czym nie są te zasady i tryb tożsame z podejmowaniem rozstrzygnięć na zebraniu wiejskim.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie, Wójt Gminy Janowiec Kościelny, w piśmie z dnia 24 października 2016 r., wyjaśnił, że kwestionowana uchwała Rady Gminy Janowiec Kościelny została poddana ocenie prawnej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, który w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 19 lipca 2016 r. stwierdził jej nieważność we wskazanej części. Tym samym, w pozostałych zapisach organ nadzoru nie dopatrywał się niezgodności z prawem, a statut w zmodyfikowanym zakresie pozostał w obrocie prawnym. Z uwagi na to, organ gminy nie zgodził się z argumentem, że użyte sformułowania „podczas Zebrania Wiejskiego”, czy „na Zebraniu Wiejskim”, odnoszą się do prawnego określenia organu uchwałodawczego sołectwa. Wójt podniósł, że użyte przyimki „podczas” i „na”, zgodnie z funkcją języka polskiego, wyrażają zdarzenie równoległe, na którym coś się dzieje, odbywa i pełni funkcję dookreślenia miejsca dziania się czegoś. Zebranie wiejskie (jako organ) tworzą mieszkańcy danego sołectwa, którzy zbierają się w określonym miejscu i czasie, aby rozpatrywać sprawy sołeckie. Wójt podkreślił, że w § 6 jednoznacznie wskazano, że organami sołectwa są: zebranie wiejskie i sołtys. W kwestii określenia ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, Wójt nie podzielił stanowiska, że każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Zauważył, że mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której jedna osoba dokona wyboru, a wybór

ten nie podlegałby procedurom (brak komisji skrutacyjnej). W tej sytuacji, określenie minimalnej ilości osób jest uzasadnione. Taki zapis jest w interesie mieszkańców i ma na celu ochronę ich praw oraz podstawowych reguł przestrzegania demokracji, nawet jeśli ustawodawca nie unormował tej kwestii w sposób niebudzący wątpliwości.

W skardze na tę uchwałę, Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nidzicy wniósł o stwierdzenie nieważności postanowień § 22 ust. 3 i 6, § 25 oraz § 29 statutu w zakresie sformułowania „podczas Zebrania Wiejskiego” w związku z naruszeniem art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej, a także przez wprowadzenie w treści § 25 statutu, dla zachowania ważności wyboru sołtysa i rady sołectkiej, wymogu obecności na zebraniu wyborczym co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania oraz odesłanie do § 14 ust. 2 statutu odnośnie do dalszych zasad związanych z kworum podczas podejmowania uchwał przez zebranie wiejskie.

W uzasadnieniu skargi Prokurator powtórzył wywody zawarte w piśmie z dnia 23 września 2016 r.

W odpowiedzi na skargę, Wójt Gminy Janowiec Kościelny wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej, podnosząc argumentację przedstawioną uprzednio w piśmie z dnia 24 października 2016 r. Organ gminy wywiódł dodatkowo, że kwestionowane przez Prokuratora zapisy są regulacjami o charakterze technicznym, gdyż czynności wyborcze podejmowane są na zebraniu i nie mają na celu nadanie zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych, lecz jedynie wskazują, że decyzje te będą podejmowane przez mieszkańców wspólnie na ich zebraniu. Organ powołał się w tej kwestii na orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym wyrok tutejszego Sądu w sprawie o sygn. akt II SA/OI 712/15.

Na rozprawie w dniu 7 lutego 2017 r., Prokurator Prokuratury Okręgowej w Olsztynie zmodyfikował skargę w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie nieważności § 22 ust. 3 i § 25 statutu, natomiast § 22 ust. 6 i § 25 statutu są ściśle z nimi powiązane i samoistnie prawa nie naruszają.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów

administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718, ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”), sąd administracyjny dokonuje kontroli zaskarżonego aktu pod względem zgodności z prawem, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru, a po tym terminie - sąd administracyjny, na skutek skargi wniesionej przez uprawniony podmiot. Takim podmiotem jest, w świetle art. 50 § 1 p.p.s.a. m.in. prokurator, który ponadto, zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a., nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy zaś zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała w sprawie nadania statutu sołectwu.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że do zaskarżonego statutu jako aktu prawa miejscowego odnosi się zasada wyrażona w art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.), zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera 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. Powołany przepis jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 u.s.g., kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych gminy, w tym sołectw. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 u.s.g. ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej. Stosownie do tego przepisu, statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Analiza treści art. 35 ust. 3 u.s.g. pozwala na stwierdzenie, że wyznacza on

granice upoważnienia określonego w art. 35 ust 1 u.s.g., przy czym użycie w tym przepisie zwrotu „w szczególności” niewątpliwie przesądza o tym, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu sołectwa. Zakres samodzielności gminy w odniesieniu do jednostek pomocniczych, w tym zakres samodzielności organizacyjnej, jest więc bardzo szeroki. Nie oznacza to jednak, że samodzielność ta nie doznaje ograniczeń wynikających z ustaw. Samorząd terytorialny nie stoi bowiem ponad Państwem i stanowionym przez nie prawem. W świetle art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a w myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607), samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Z mocy zaś art. 6 ust. 1 tej Karty, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Organy samorządu są jednak organami władzy publicznej i nie odnosi się do nich zasada, że mogą czynić wszystko czego ustawa im nie zabrania, przeciwnie, muszą podejmować działania na podstawie ustaw i w ich granicach (por. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2911/13, dostępny pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając na uwadze powyższe, należy podzielić pogląd skarżącego co do sprzeczności z prawem § 22 ust. 3 statutu. Przepis ten stanowi, że „Zebranie Wiejskie może odwołać Sołtysa i Radę Sołecką przed upływem kadencji, jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia niniejszego Statutu i uchwał Zebrania”. Z redakcji cytowanego przepisu wynika wprost, że organowi uchwałodawczemu, jakim zgodnie z art. 36 ust. 1 u.g.n., w sołectwie jest zebranie wiejskie, przyznano kompetencje do odwołania sołtysa i rady sołeckiej przed upływem kadencji. W ocenie Sądu, nie jest możliwe inne rozumienie tego postanowienia statutu, w szczególności wskazane przez organ gminy w odpowiedzi na skargę, że przepis ten ma charakter techniczny i oznacza tylko, iż te czynności

będą podejmowane na zebraniu wiejskim. Z przepisu tego nie wynika bowiem, że prawo do odwołania sołtysa i rady sołeckiej przysługuje „zebraniu wiejskiemu” rozumianemu jako zgromadzenie mieszkańców sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska czy opinii w określonej sprawie. W treści tego przepisu, odmiennie niż np. w § 16, czy § 29 ust. 1 statutu, nie określono bowiem, że to „na zebraniu wiejskim” lub „podczas zebrania wiejskiego” rozstrzygana będzie kwestia odwołania sołtysa lub rady sołeckiej. Wskazać też należy, że w § 8 statutu wskazano kompetencje zebrania wiejskiego i nie należy do nich odwołanie sołtysa i rady sołeckiej. Dodać należy, że w powołanym w odpowiedzi na skargę wyroku, tutejszy Sąd ocenił przepis o innej treści, niż zawarty w uchwale poddanej kontroli Sądu w niniejszej sprawie. Reasumując kwestionowanym zapisem Rada Gminy Janowiec Kościelny dokonała interpolacji zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego w gminie na użyty przez art. 36 ust. 2 u.s.g. zwrot „stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”, którzy w sposób wskazany w przywołanym przepisie dokonują wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. W ten sposób niewątpliwie lokalny ustawodawca ukonstytuował dla stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania kompetencje lekcyjną zastrzeżoną ustawowo tylko dla zebrania wiejskiego. Innymi słowy Rada Gminy zunifikowała uchwałodawczą kompetencję zebrania wiejskiego ze sposobem (trybem, formą) zgromadzenia się stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W tym kontekście stanowisko Rady Gminy prezentowane w odpowiedzi na skargę pozostaje dalece swobodną interpretacją skarżonego przepisu, którego normatywnej treści nie sposób odkodować z wykorzystaniem jakichkolwiek, poza dyrektywą językową, metod interpretacji zwrotów języka prawnego.

Za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało również § 25 statutu, w którym podano, że „dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wymagana jest na Zebraniu Wiejskim obecność, co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Zasady wynikające z § 14 ust. 2 stosuje się odpowiednio”. Zasadny jest zarzut, że cytowany przepis pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g., który w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie. Przepis ten określa bowiem, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze ma nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór sołtysa

oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. W tych okolicznościach, wprowadzenie w Statucie dodatkowych warunków realizacji czynnego prawa wyborczego, czy też ważności wyboru, uznać należy za nieuprawnione. W świetle bowiem § 136 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane. Skoro zaś, art. 36 ust. 2 u.s.g. w sposób kompletny reguluje wskazane kwestie prawa wyborczego, to nie sposób przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane, na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej. Innymi słowy skarżony przepis ogranicza, a właściwie pozbawia części uprawnionych do głosowania czynnego prawa wyborczego, gdyż z takową sytuacją mielibyśmy do czynienia w sytuacji frekwencji poniżej wskazanego w badanym paragrafie ułamka. Tego rodzaju (in genere) pozbawienie czynnego prawa wyborczego stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania w wyborze sołtysa i jego organu wspomagającego musiałyby mieć ustawowe „zakotwiczenie”, czego w u.s.g. próżno się doszukiwać.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł, jak, w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpis,

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SEKRETARZ SĄDU

MARCELA KAWKA