

Sygn. akt II SA/OI 1449/16

ODPIS ORZECZENIA
NIEPRAWOMOCNEGO



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Katarzyna Matczak (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Ewa Osipuk
	Sędzia WSA Adam Matuszak
Protokolant	specjalista Karolina Hrymowicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2017 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nidzicy

na uchwałę Rady Gminy Janowiec Kościelny

z dnia 13 czerwca 2016 r. nr XVII/139/2016

w przedmiocie statutu sołectwa Połcie Stare

stwierdza nieważność § 22 ust. 3 i § 25 Statutu Sołectwa Połcie Stare stanowiącego załącznik do uchwały nr XVII/139/2016 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Połcie Stare.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
2017-02-16

SPECJALISTA

Karolina Hrymowicz

UZASADNIENIE

Z akt sprawy przekazanych wraz ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wynika, że uchwałą Nr XVII/139/2016 z dnia 13 czerwca 2016r. Rada Gminy Janowiec Kościelny, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 446) dalej jako: u.s.g., nadała statut sołectwu Połcie Stare, stanowiący załącznik do tej uchwały (dalej zwany: Statutem).

Wojewoda Warmińsko - Mazurski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 lipca 2016r. stwierdził nieważność uchwały Nr XVII/139/2016 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 tej uchwały.

Pismem z dnia 23 września 2016r. Prokurator Rejonowy w Nidzicy (dalej zwany: Prokuratorem) zwrócił się do Rady Gminy Janowiec Kościelny o zmianę treści § 22 ust. 3 lub 6 oraz o uchylenie § 25 i § 29 ust. 1 we fragmencie sformułowania „podczas Zebrania Wiejskiego” Statutu sołectwa Połcie Stare. 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 o samorządzie gminnym. Wskazane przepisy wymieniają organ uchwałodawczy - zebranie wiejskie i organ wykonawczy - sołtysa, dodatkowo określają sposób wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, lecz nie wymieniają „zebrania wiejskiego” jako organu elekcyjnego. Oznacza to, 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 kompetencje elekcyjne.

Nadto, za niedopuszczalne uznał 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 Sołectkiej żadnego kworum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią wskazane wyżej organy. W tej sytuacji odesłanie w § 25 do zasad wynikających z § 14 ust. 2 było bezprzedmiotowe. Prokurator stwierdził, że § 25 Statutu jest zbędny, skoro wybory Sołtysa i członków Rady Sołectkiej są w sposób wyczerpujący uregulowane w samej ustawie. Za niedopuszczalne uznał również zawarcie w § 29 ust. 1 Statutu zwrotu „podczas Zebrania Wiejskiego”, gdyż wybory dokonywane są nie przez organ uchwałodawczy, lecz inne gremium elekcyjne. Oceniając zapisy § 22 ust. 3 i 6 Statutu, Prokurator stwierdził że w świetle przedstawionych wyżej zasad są one niekonsekwentne. Należy bowiem przyjąć albo uprawnienie zebrania wiejskiego do odwołania Sołtysa i Rady Sołectkiej (§ 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 to zasady i tryb tożsame z podejmowaniem rozstrzygnięć na zebraniu wiejskim.

W piśmie z dnia 24 października 2016r. Wójt Gminy Janowiec Kościelny wyjaśnił, że kwestionowana uchwała Rady Gminy Janowiec Kościelny była już poddana ocenie prawnej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, który w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 19 lipca 2016r. stwierdził jej nieważność 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, 2 § 4 ust. 1 załącznika do uchwały. Zatem w pozostałych zapisach organ nadzoru nie dopatrył się niezgodności uchwały z prawem, a statut w zmodyfikowanym zakresie pozostał w obrocie prawnym. Z uwagi na powyższe nie można zgodzić się z argumentacją, że użyte sformułowania „podczas Zebrania Wiejskiego”, czy „na Zebraniu Wiejskim”, odnoszą się do prawnego określenia organu uchwałodawczego sołectwa. Wójt wyjaśnił, że użyte przymyki „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 sołectkie. Podkreślił, że w § 6 jednoznacznie wskazano, że organami sołectwa są: zebranie wiejskie i sołtys. Odnosząc się zaś do kwestii określenia ważności wyboru Sołtysa i członków Rady Sołectkiej, Wójt nie podzielił stanowiska, że każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią te organy sołectwa. Zwrócił uwagę, że mogłoby 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 nie budzący wątpliwości.

W skardze, złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na uchwałę Nr XVII/139/2016 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia 13 czerwca 2016r., Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nidzicy zarzucił naruszenie prawa, to jest art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 22 ust. 3 i 6, § 25 i § 29 Statutu - 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. Uwzględniając powyższe zarzuty, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zapisów: § 22 ust. 3 i 6, § 25 oraz § 29 w zakresie sformułowania "podczas Zebrania Wiejskiego", Statutu Sołectwa Krusze stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi skarżący powtórzył wywody zawarte w piśmie z dnia 23 września 2016r. skierowanym do Rady Gminy Janowiec Kościelny.

Odpowiadając na powyższe zarzuty Wójt Gminy Janowiec Kościelny wniósł o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej, powtarzając argumentację zwartą uprzednio w piśmie z dnia 24 października 2016r. Organ gminy wywiódł, że zaskarżone 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 tut. Sądu w sprawie o sygn. akt II SA/OI 712/15.

Na rozprawie w dniu 31 stycznia 2017r., Prokurator Prokuratury Okręgowej w Olsztynie podtrzymała skargę modyfikując jej zarzuty w ten sposób, że podtrzymała stanowisko dotyczące zarzutu o stwierdzenie nieważności § 25 oraz § 22 ust. 3 Statutu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2016r. , poz. 1066 ze zm.) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia

30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016r., 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 związanym 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 zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała Nr XVII/139/2016 z dnia 13 czerwca 2016r. Rady Gminy Janowiec Kościelny w sprawie nadania statutu sołectwu Połcie Stare.

W skardze na powyższą uchwałę (Statut) Prokurator, uwzględniając modyfikację skargi na rozprawie przed tutejszym Sądem, wniósł o stwierdzenie nieważności § 22 ust. 3 i § 25 Statutu.

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 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) dalej jako: Konstytucja RP, zgodnie z którą, akty prawa miejscowego stanowiące są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera przepis 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. W świetle 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 przepisu 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.

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 1985r. (Dz. U. z 1994r., 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 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 2014r., sygn. akt II OSK 2911/13, dostępny pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając na uwadze powyższe, należy podzielić stanowisko Prokuratora w zakresie 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 przywołanej normy prawnej 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. Przy czym

w ocenie Sądu, nie jest możliwe inne rozumienie takiego postanowienia Statutu, w szczególności podniesione przez Gminę w odpowiedzi na skargę, że przepis ten ma charakter techniczny i oznacza, iż to czynności wyborcze będą podejmowane na zebraniu wiejskim. Z konstrukcji tego przepisu nie wynika wcale aby prawo do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługiwało „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, że to „na zebraniu wiejskim” lub „podczas zebrania wiejskiego” rozstrzyganą będzie kwestia odwołania sołtysa lub rady sołeckiej.

W tym miejscu pozostaje zwrócić szczególnie uwagę, że pojęcie zebrania wiejskiego w ramach uchwalonego Statutu pojawia się w dwóch odrębnych rolach, po pierwsze jako organ uchwałodawczy, gdzie poprzez zapis art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. organ stanowiący Gminy posiada kompetencję do uregulowania i wprowadzenia w ramach organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej pojęcia frekwencji przy podejmowaniu uchwał w zakresie kompetencji uchwałodawczych takiego zebrania wiejskiego oraz występuje w drugiej roli jako ogół mieszkańców uprawnionych do głosowania przy wyborze organów jednostki pomocniczej z uwagi na zapis art. 36 ust. 2 u.s.g. W przypadku tej drugiej roli brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego Gminy do wprowadzenia pojęcia kworum dla dokonania wyborów organów jednostki pomocniczej bowiem art. 36 ust. 2 u.s.g jest regulacją kompletną i nie przewiduje żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Poza tym w § 22 ust. 3 Statutu rozstrzyga się o uprawnieniu do odwołania sołtysa i rady sołeckiej przed upływem kadencji, jednakże nie budzi żadnej wątpliwości Sądu okoliczność, że odwołanie tych organów winno odbywać się w takim samym trybie jak ich powołanie, a to oznacza, że stosownie do treści art. 36 ust. 2 u.s.g. winno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Nadto wskazać pozostaje, że w zapisach § 8 Statutu wskazano kompetencje Zebrania Wiejskiego i nie należy do nich odwołanie sołtysa i rady sołeckiej. Postanowienia § 22 ust. 3 nie znajdują więc żadnego uzasadnienia prawnego. Odnosząc się zaś do przedstawionego w odpowiedzi na skargę argumentu, iż w przytoczonym wyroku Sąd potwierdził prawidłowość działania organu Gminy wyjaśnić pozostaje, że przedstawiony wyrok tut. Sądu dokonywał oceny przepisu o innej

konstrukcji, niż zawarty w skarżonej uchwale.

Za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało, z uwagi na wcześniejsze wywody, także § 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”. Słuszny pozostaje zarzut, że cytowany przepis jest sprzeczny 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 wzw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908) 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.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.



na oryginale właściwe podpisy

ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

2017-02-16
SPECJALISTA

Karolina Hrymowicz