



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

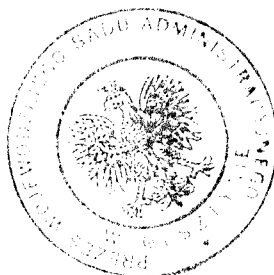
Dnia 7 lutego 2017 r.

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/119/2016
w przedmiocie statutu sołectwa Borowe

**stwierdza nieważność § 22 ust. 3 i § 25 Statutu Sołectwa Borowe stanowiącego
załącznik do uchwały nr XVII/119/2016 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia
13 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Borowe.**



Na oryginale własnoręcznie podpisany

ZA EGODNOŚCZ ORYGINAŁU

SECRETARZ SĄDOWY
Marta Kudła

UZASADNIENIE

Rada Gminy Janowiec Kościelny, uchwałą podjętą w dniu 13 czerwca 2016 r. Nr XVII/119/2016, nadała sołectwu Borowe 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

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:

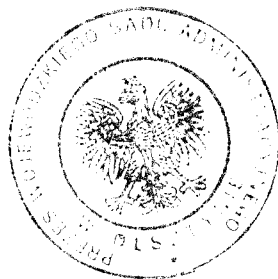
Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów

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

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 musiałoby 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.



W tym celu własnoręcznie podpisany

ZA ZAŁOŻENIEM KÓPIĘ Z ORYGINAŁEM

[Handwritten signature]