



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

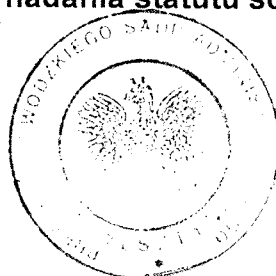
Dnia 7 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Janina Kosowska
Sędziowie	Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.) Sędzia WSA Katarzyna Matczak
Protokolant	sekretarz sądowy Maciej Lipiński

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/122/2016
w przedmiocie statutu sołectwa Gołębie

**stwierdza nieważność § 22 ust. 3 i § 25 Statutu Sołectwa Gołębie stanowiącego
załącznik do uchwały nr XVII/122/2016 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia
13 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Gołębie.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SEKRETARZ SĄDOWY

Maciej Lipiński

UZASADNIENIE

Z akt sprawy przekazanych wraz ze skargą Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie wynika, że uchwałą Nr XVII/122/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. Rada Gminy Janowiec Kościelny, powołując art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 – dalej jako u.s.g.), nadała statut sołectwu Gołębie, stanowiący załącznik do tej uchwały (dalej zwany Statutem).

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 lipca 2016 r. Wojewoda Warmińsko – Mazurski stwierdził nieważność powyższego Statutu 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.

Pismem z dnia 23 września 2016 r. Prokurator Rejonowy w Nidzicy (dalej zwany Prokuratorem) zwrócił się do Rady Gminy Janowiec Kościelny o zmianę treści § 22 ust. 3 lub 6 Statutu oraz o uchylenie § 25 i § 29 ust. 1 Statutu w zakresie sformułowania „podczas Zebrania Wiejskiego”. Wywiódł przy tym, że § 25 Statutu stanowiący, 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", jest niezgodny z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Podał, że wskazane przepisy u.s.g. 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. Zdaniem Prokuratora, 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". Ponadto, Prokurator jako niedopuszczalne ocenił przyjęcie wymogu obecności co najmniej 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania, podnosząc, że przepisy u.s.g. nie wprowadzają dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego quorum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią sołtysa i członków rady sołeckiej. Skonstatował, że odesłanie w § 25 do zasad wynikających z § 14 ust. 2 jest bezprzedmiotowe. W kontekście powyższego, za niedopuszczalne uznał także w § 29 ust. 1 Statutu użycie zwrotu "podczas Zebrania

Wiejskiego", gdyż wybory dokonywane są nie przez organ uchwałodawczy, lecz inne gremium elekcyjne. Oceniając natomiast zapisy § 22 ust. 3 i 6 Statutu, Prokurator stwierdził, że w świetle przedstawionych wyżej zasad, są one niekonsekwentne. Uznał, że należy 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.

Odpowiadając na powyższe wystąpienie Wójt Gminy Janowiec Kościelny (w piśmie z dnia 24 października 2016 r.) nie zgodził się z poglądem Prokuratora, jakoby użyte sformułowania "podczas Zebrania Wiejskiego", czy "na Zebraniu Wiejskim" odnosiły się do prawnego określenia organu uchwałodawczego sołectwa. Podał, 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. Wywiódł, że zebranie wiejskie (jako organ) tworzą mieszkańcy danego sołectwa, którzy zbierają się w określonym miejscu i czasie, aby rozpatrywać sprawy sołeckie. Dodał, że w § 6 Statutu jednoznacznie wskazano, że organami sołectwa są: zebranie wiejskie i sołtys. Wójt nie podzielił także stanowiska Prokuratora, że każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Zauważył, że teoretycznie mogłoby dojść do sytuacji, w której jedna osoba dokona wyboru, a wybór ten nie podlegałby procedurom (brak komisji skrutacyjnej). Uznał, że określenie minimalnej ilości osób jest uzasadnione, a 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 na powyższy Statut do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie Prokurator sformułował zarzuty naruszenia prawa tożsame z tymi zawartymi w jego wystąpieniu do organu z dnia 23 września 2016 r. Z tych też powodów wniósł o stwierdzenie nieważności niektórych przepisów Statutu, to jest: § 22 ust. 3 i 6, § 25 oraz § 29 w zakresie sformułowania "podczas Zebrania Wiejskiego".

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Janowiec Kościelny wniósł o oddalenie skargi. Podtrzymał przy tym swoje stanowisko zawarte w piśmie z dnia 24 października 2016 r., a ponadto wywiódł, że kwestionowane przez Prokuratora zapisy są regulacjami o charakterze technicznym, gdyż czynności wyborcze podejmowane są na zebraniu i nie

mają na celu nadania Zebraniu Wiejskiemu kompetencji elekcyjnych, lecz jedynie wskazują, że decyzje te będą podejmowane przez mieszkańców wspólnie na ich zebraniu.

Na rozprawie, która odbyła się przed tutejszym Sądem w dniu 7 lutego 2017 r., Prokurator Prokuratury Okręgowej w Olsztynie zmodyfikował zakres zaskarżenia Statutu i wnioszek zawarty w skardze wniesionej w niniejszej sprawie, w ten sposób, że podtrzymał zarzuty dotyczące § 22 ust. 3 i § 25 Statutu oraz wnioszek o stwierdzenie nieważności tych przepisów. Nie poparł natomiast skargi w zakresie zarzutów dotyczących § 29 ust. 1 i § 22 ust. 6 Statutu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), 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 zaś zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała Nr XVIII/122/2016 Rada Gminy Janowiec Kościelny z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu sołectwu Gołębie.

W skardze na powyższą uchwałę (Statut) Prokurator, uwzględniając oświadczenie Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Olsztynie złożone na rozprawie przed tutejszym Sądem w dniu 7 lutego 2017 r., wniósł o stwierdzenie nieważności § 22 ust. 3 i § 25 Statutu. Zarzuty skargi co do legalności tych przepisów okazały się zasadne.

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. – dalej jako Konstytucja RP), zgodnie z którą, akty prawa miejscowego stanowią 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.

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 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2911/13, dostępny pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

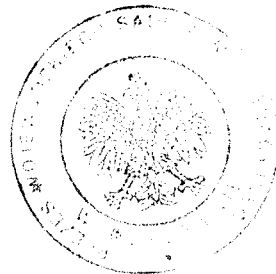
Mając na uwadze powyższe regulacje prawne podzielić należy pogląd Prokuratora co do sprzeczności z prawem § 22 ust. 3 Statutu. Przepis ten stanowi, że „Zebranie Wiejskie może odwołać Sołtysa i Radę Sołecką przed upływem kadencji, jeżeli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia niniejszego 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, iż to 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. Postanowienia § 22 ust. 3 nie znajdują więc żadnego uzasadnienia prawnego.

Natomiast stosownie do art. 35 ust.3 pkt.2 u.s.g. statut jednostki pomocniczej, - w rozpoznawanej sprawie sołectwa - określa w szczególności między innymi zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Przy czym art. 36 ust. 2 u.s.g. 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. Dlatego uznać należało, że 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". pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g. W świetle zaś § 136 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane. Wobec tego, skoro art. 36 ust. 2 u.s.g. reguluje wskazane kwestie prawa wyborczego, to określanie dodatkowych wymogów w tym zakresie nie znajduje uzasadnienia. W tych okolicznościach należało stwierdzić nieważność § 25 Statutu biorąc też pod uwagę odniesienie się w nim do treści zapisu zawartego w § 14 ust.2 tego Statutu.

Przy czym na przyszłość wskazać warto, że zasadnym byłoby w Statucie sołectwa wyraźniej rozgraniczyć zapisy dotyczące zebrania wiejskiego jako uchwałodawczego od wyborczego zebrania mieszkańców sołectwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SEKRETARZ SĄDOWY

Maciej Lipiński