

Wyrok/~~Postanowienie~~ jest prawomocny(e)

od dnia 24 marca 2023



Podpis sędziego/referendarza sądowego

[Signature]

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Cezary Kosterna
Sędziowie Sędzia WSA Iwona Owsieńska -Gwiazda (sprawozdawca)
 Sędzia WSA Justyna Mazur

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Radomiu
w trybie uproszczonym w dniu 11 maja 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Grójcu
na uchwałę Rady Gminy Jasieniec
z dnia 12 września 2019r. nr IX.84.2019
w przedmiocie nadania statutu Sołectwu Warpęsy

stwierdza nieważność § 11 ust. 2 pkt 1 i § 17 pkt 5 zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Krawczyk

[Signature]
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Gminy Jasieniec w dniu 12 września 2019 r. na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, dalej: u.s.g.), po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectwa w § 1 podjęła uchwały nr IX.57/2019 – IX.87.2019 w sprawie uchwalenia statutów Sołectw Gminy Jasieniec (Alfonsowo, Boglewice, Bronisławów, Czachów, Franciszków, Gniejewice, Gołębiów, Gośniewice, Ignaców, Jasieniec, Koziegłowy, Kurczowa Wieś, Leżne, Łychów, Łychowska Wola, Miedzechów, Miedzechów Nowy, Olszany, Orzechowo, Osiny, Przydróżek, Ryski, Rytomoczydła, Stefanków, Turowice, Turowice Kolonia Tworki, Warpęsy, Wierzchowina, Wola Boglewska, Zbrosza Duża).

We wszystkich załącznikach do uchwały jednakowo wskazano między innymi, że: do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy: wybór i odwołanie Sołtysa i Rady Sołeckiej (§11 ust. 2 pkt 1); zebranie mieszkańców jest zdolne do wyboru Sołtysa lub Rady Sołeckiej jeżeli uczestniczy w nim co najmniej 1/5 ogółu mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania (§ 17 ust. 5).

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Nr IX.84.2019 Rady Gminy Jasieniec z 12 września 2019 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Warpęsy w części obejmującej § 11 ust. 2 pkt 1 oraz § 17 pkt 5 statutu, wniósł Prokurator Rejonowy w Grójcu. W skardze domagał się stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części i zarzucił istotne naruszenie prawa polegające na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej w postaci

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 11 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej;
- art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w treści § 17 pkt 5 uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł m. in., że ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze, co oznacza, że niedopuszczalne

jest przypisywanie mu kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa. Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądził, że prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej nie przysługuje organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje przy tym w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g..

Odnosnie drugiego zarzutu Prokurator wyjaśnił, że art. 35 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie przewiduje żadnego kworum dla dokonania ważnego wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Kwestionowany zapis jest sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g., wprowadzenie w statutach dodatkowych warunków ważności wyboru uważa należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę wskazano, iż wzorcem kontroli dla aktów prawa miejscowego jest art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w związku z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem w sposób istotny. Z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu tego przepisu mamy do czynienia w przypadku wykroczenia przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia danego aktu prawa miejscowego, jak i wówczas gdy rada aktem prawa miejscowego wkracza w materię już uregulowaną innymi aktami wyższego rzędu tj. ustawami innymi niż ustawa upoważniająca. Akt prawa miejscowego ma się wpisywać w ogólnie obowiązujący system prawa i być z nim spójny. Organ podniósł, że wbrew stanowisku skarżącego Rada Gminy Jasieniec uchwalając przedmiotowe statuty nie przekroczyła swoich kompetencji i nie wykroczyła poza katalog spraw w zakresie których była upoważniona do określenia szczegółowych zasad postępowania. W ocenie organu zaskarżone zapisy zawierają uszczegółowienie zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej i mają oparcie w przepisach u.s.g.

Niniejsza sprawa została rozpatrzona na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na zgodny wniosek stron – art. 119 pkt 2 p.p.s.a. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, a więc badają, czy organy administracji nie naruszyły przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na między innymi akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie 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. Statut jednostki pomocniczej, jak stanowi art. 35 ust. 3 u.s.g., określa w szczególności:

1. nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
2. zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
3. organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
4. zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
5. zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

W świetle powyższych regulacji stwierdzić należy, że brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego do dokonywania wyboru sołtysa, rady sołeckiej, czy też poszczególnych jej członków. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Jak bowiem stanowi wspomniany przepis, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie do regulacji art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z ostatnio przytoczonego zdania wynika, że prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa. Nie można zatem co do zasady skutecznie twierdzić, że zgromadzenie wiejskie jako organ uchwałodawczy jest uprawnione do wyboru organów sołectwa, skoro prawo to przysługuje wyłącznie stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa, rady sołeckiej i jej poszczególnych członków dokonywał organ uchwałodawczy, tj. zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia tego organu o kompetencje elekcyjne.

Jednocześnie, w ocenie Sądu, nie jest możliwe utożsamianie stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, z zebraniem wiejskim, rozumianym jako wszyscy mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. W zaskarżonym statucie bowiem znalazła się legalna definicja Zebrania Wiejskiego (pisanego z dużych liter) oraz zakres ich kompetencji. Zgodnie z § 7 ust 1 statutu, organami Sołectwa są Zebranie Wiejskie (organ uchwałodawczy) i Sołtys (organ wykonawczy) – ust. 2 oraz Rada Sołecka (organ wspomagający działalność Sołtysa) – ust. 3. Użycie więc w zaskarżonych przepisach § 11 ust. 2 pkt 1 statutu określenia "Do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego..." (również pisanego z dużych liter), nie może być rozumiane inaczej, niż to wynika z przytoczonej definicji.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. m.in. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06; wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. II SA/OI 1429/16, wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II SA/Go 140/19 oraz z dnia 22 maja 2019 r., sygn. II SA/Go 163/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. O ile niewykluczone jest więc, że wyboru sołtysa dokonają wyłącznie uprawnieni mieszkańcy sołectwa w dacie i miejscu zwołanego zebrania, o tyle kwestionowane skargą zapisy § 11 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały są sprzeczne z ustawą o samorządzie gminnym z przyczyn podanych wyżej.

Mając to na uwadze Sąd uznał, że przepisy § 11 ust. 2 pkt 1 statutu Sołectwa Warpęsy zostały uchwalone z istotnym naruszeniem prawa. Na uwzględnienie zasługiwało również żądanie skargi dotyczące stwierdzenia nieważności zapisów zaskarżonej uchwały w części dotyczącej przepisów § 17 pkt 5.

Z przytoczonego wyżej art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej.

Jakkolwiek trudno dopatrywać się w zakwestionowanej regulacji istotnego zagrożenia praw wyborców, a tym bardziej zasad praworządności, to jednak przyjąć należy, że wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru jest niedopuszczalne, ponieważ modyfikuje mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 356/19, wyrok WSA w Kielcach z 18 lipca 2019 r., sygn. II SA/Ke 382/19, wyroki WSA w Poznaniu z: 24 czerwca 2020 r.,

IV SA/Po 667/20, z 25 czerwca 2020 r., IV SA/Po 676/20, z 1 lipca 2020 r., IV SA/Po 673/20, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Tożsame stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 26 czerwca 2020 r. II OSK 3930/19, z 17 marca 2021 r. III OSK 80/21.

Wskazać nadto należy, zgodnie ze stanowiskiem zawartym w przywołanych wyżej wyrokach NSA, że przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, gdyż prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Wobec powyższego, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Jasieniec w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Warpęsy w zaskarżonej części.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Krawczyk

starszy sekretarz sądowy