



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 lutego 2012 r.

Poz. 526

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 443/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk
Sędziowie	Sędzia WSA Maciej Guziński Sędzia NSA Anna Moskała (sprawozdawca)
Protokolant	Jolanta Ryndak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 listopada 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodzcu
z dnia 31 marca 2011 r. nr VIII/44/11
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie nadania statutów sołectwom gminy
i miasta Nowogrodzic

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej „u.s.g.”), wniósł skargę na opisaną w sentencji wyroku uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodzcu z dnia 31 marca 2011 r. w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie nadania statutów sołectwom gminy i miasta Nowogrodzic i domagał się stwierdzenia jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi w pierwszej kolejności podkreślono, że Rada Miejska w Nowogrodzcu podejmując zaskarżoną uchwałę dodała w § 19 ust. 3 załączników do uchwały nr XIII/115/03 Rady Gminy i Miasta Nowogrodzic z dnia 30 października 2003 r. od 1 do 13 zdanie drugie w brzmieniu: „W przypadku gdy Sołtys jest radnym, dieta przysługuje z-cy Sołtysa, jeżeli uczestniczy on w obradach Rady”. W skardze podkreślono, że przedmiotowe załączniki do uchwały są statutami trzynastu sołectw należących do miasta i gminy Nowogrodzic, a zmiana ich statutów nastąpiła bez przeprowadzenia wymaganych art. 35 u.s.g. konsultacji z mieszkańcami. Tymczasem, wywodził skarżący, z art. 35 ust. 1 u.s.g. wynika, że sprawy organizacji i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W ocenie organu nadzoru przepis ten stanowi również podstawę prawną do zmiany statutu jednostki pomocniczej, inny pogląd mógłby bowiem doprowadzić do obejścia wymogu konsultacji. Wojewoda wyjaśnił, że konsultacje z mieszkańcami mają co prawda charakter jedynie opiniodawczy, a ich wynik nie ma charakteru wiążącego dla rady, to jednak nieprzeprowadzenie konsultacji stanowi istotne naruszenie prawa, które powinno

skutkować nieważnością podjętej uchwały. Powinność przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w ocenie skarżącego, musi być rozumiana jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie.

Dodatkowo, jak podniósł organ nadzoru, wprowadzona zmiana § 19 ust. 3 statutów sołectw polegająca na przyznaniu zastępcy sołtysa diety w przypadku kiedy uczestniczy on sesjach rady, a sołtys jest jednocześnie radnym rady gminy, stanowi naruszenie art. 36 ust. 1 i art. 37b ust. 1 ustawy. Treść art. 36 ust. 1 u.s.g. określa organy jednostki pomocniczej, którymi są: zebranie wiejskie – organ uchwałodawczy i sołtys – organ wykonawczy. Natomiast, w myśl art. 37b ust. 1 ustawy, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Przedstawione regulacje ustawy formułują, kogo zaliczyć należy do organów jednostki pomocniczej jaką jest sołectwo oraz zawierają upoważnienie dla rady do ustanowienia zasad, na jakich sołtysowi pełniącemu de facto funkcję przewodniczącego organu wykonawczego sołectwa przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży.

Wojewoda podkreślił, że ustawodawca nie przewidział innych organów sołectwa czy też zastępców organów, a także nie zezwolił na ich stworzenie przez zebranie wiejskie. Z tego też względu, wprowadzona mocą zaskarżonej uchwały regulacja pozostaje w sprzeczności z przytoczonymi przepisami ustawy.

W odpowiedzi na skargę Gmina Nowogrodzic wniosła o jej oddalenie podnosząc, że wbrew stanowisku organu nadzoru, dokonana zaskarżoną uchwałą nowelizacja nie wymagała przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Powołując się na orzecznictwo sądownoadministracyjne Gmina podniosła, że zgodnie z art. 35 u.s.g. jedynie sprawy organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych wymagają przeprowadzenia konsultacji, natomiast sprawy nie mieszczące się w zakresie tych pojęć (organizacji i zakres działania), mogą być regulowane przez organ stanowiący gminy, z pominięciem konsultacji z mieszkańcami. W ocenie Gminy, poddana kontroli sądowej uchwała, nie dotyczy wymienionych w przepisie kwestii, a zatem na Gminie nie ciążył obowiązek przeprowadzenia z mieszkańcami sołectw konsultacji. Gmina nie zgodziła się również z zarzutem nieuprawnionego ustanowienia w przepisach miejscowych instytucji Zastępcy Sołtysa. Wywodzono, że ustawodawca w żadnym przepisie nie ustanowił zakazu ustanowienia w jednostkach pomocniczych takich funkcji, a nadto, że funkcja ta powołana została mocą uchwały z dnia 30 października 2003 r. w sprawie nadania statutów sołectwom gminy i miasta Nowogrodzic, a ten akt nie został przez organ nadzoru zakwestionowany.

Odnosnie samego faktu przyznania diety zastępcy sołtysa Gmina podniosła, że dieta ta nie jest wynagrodzeniem, jedynie ekwiwalentem poniesionych kosztów związanych z udziałem w sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzcu. Podniesiono, że w sytuacji gdy instytucja Zastępcy sołtysa funkcjonuje na terenie Gminy, prawnie usankcjonowania, nieprzyznanie wynagrodzenia Zastępcy, podczas gdy w tożsamej sytuacji sołtys taką dietę otrzymałby, byłoby jawnym naruszeniem zasady równości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Sąd zobowiązany był do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, jednakże z innych powodów niż podniesione w skardze.

Stosownie do treści art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość, między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 powołanej ustawy), a także akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy).

Z kolei, w myśl art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwanej dalej w skrócie jako „p.p.s.a.”), sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Według natomiast art. 94 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), nie stwierdza się nieważności uchwał organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że Sąd nie podzielił zarzutu skargi, jakoby zaskarżona uchwała, wbrew przepisowi art. 35 u.s.g. podjęta została bez uprzedniego przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami, co skutkować winno stwierdzeniem jej nieważności.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Odnotować na-

leży także, iż jednostką pomocniczą w gminie jest osiedle, utworzone na zasadzie art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z przywołanego przepisu wynika, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Z kolei przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny przesądza o charakterze prawnym statutu jednostki pomocniczej. Według tego przepisu, statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego. Na obligatoryjne elementy przedmiotowe unormowań statutowych jednostki pomocniczej wskazuje przepis art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "w szczególności". Stąd statut osiedla winien określać 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).

Mając na uwadze przywołane wyżej regulacje prawne, stwierdzić należy, że wskazany przepis art. 35 ust. 1 ustawy zawiera upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest 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 bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Dokonując kontroli zgodności z prawem zaskarżonej do Sądu uchwały, Sąd podzielił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone m.in. w wyroku z dnia 9 czerwca 2009 r. II OSK 378/10 (niepublikowany), że nie każda kwestia uregulowana w statucie jednostki pomocniczej i nie każda zmiana takiego aktu, wymaga dla swej ważności przeprowadzenia konsultacji. Jak wyjaśnił NSA, interpretacji przepisu art. 35 u.s.g. należy dokonywać z punktu widzenia całości uregulowania, co oznacza, że jedynie kwestie „organizacji i zakresu działania” podlegają temu obowiązkowi.

W uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku wyjaśniono, że pojęcie „organizacja” użyte w art. 35 ust. 1 u.s.g. wskazane jest jako jedna z wielu kwestii która – zgodnie art. 35 ust 3 u.s.g.- musi być uregulowana w statucie jednostki pomocniczej. Kwestia dotycząca „zakresu działania” dotyczy natomiast materii związanej z zakresem przedmiotowym (kompetencyjnym) i terytorialnym (granicami) działania danej jednostki pomocniczej. Tym samym, jedynie kwestie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej (a niekoniecznie jej organów wykonawczych) podlegają na podstawie art. 35 ust.1 u.s.g konsultacjom przed ich określeniem przez Radę Gminy w odrębnym statucie jednostki pomocniczej. Pozostałe zagadnienia, które mogą być określone w statucie nie podlegają obowiązkowi konsultacji określonego w ust. 1 art. 35 u.s.g. Została tu wykorzystana wykładnia systemowa, która uzupełnia i wzmacnia jedynie powyższe ustalenia wykładni literalnej, nie eliminując jej z użytej argumentacji. Pogląd ten w całości popiera Sąd w niniejszej sprawie.

Sąd uznał za trafne stanowisko Gminy, że określenie jedynie, że również zastępcy sołtysa będzie przysługiwała dieta, analogiczna do tej jaką otrzymuje z mocy uregulowań statutowych sołectwa sołtys, w sytuacji gdy sołtys jest jednocześnie radnym, a zastępca wykonuje jego zadania polegające na uczestniczeniu w pracach rady gminy, nie jest materią wchodzącą w zakres pojęcia „organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej”, a zatem z pewnością nie podlegała uprzednim konsultacjom z mieszkańcami.

Sąd nie podzielił również zarzutu skargi, jakoby Rada Gminy powołując instytucję Zastępcy Sołtysa przekroczyła ustawową kompetencje i naruszyła tym samym art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym zakresie przywołać należy art. 37b ust. 2 u.s.g. stanowiący, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady sołectwa, będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Zważyć należy, że przepis ten mówiąc o „członkach organu wykonawczego jednostki pomocniczej” z pewnością odwołuje się wprost do zarządu rad osiedli, a nie monokratycznego organu jakim jest sołtys, jednak z uwagi na faktyczne funkcjonowanie instytucji zastępców sołtysa, należy odnieść go również do tej funkcji. Jednak na szczególne podkreślenie w niniejszej sprawie zasługuje fakt, że instytucję zastępcy sołtysa, Rada Gminy ustanowiła nie w zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwale, ale w uchwale z dnia 3 października 2003 r., którą ustanowiła statuty sołectw należących do Gminy (według § 8 Statutów zebranie wiejskie wybiera zastępcę sołtysa, który pod nieobecność sołtysa wykonuje jego zadania). Uchwała ta, a tym samym postanowienia Statutów funkcjonują niezmienione i niekwestionowane, zatem brak jest jakichkolwiek podstaw do zakwestionowania ich w rozpoznawanej sprawie. Skoro Zastępcy Sołtysów są powoływani i wybierani w demokratycznych wyborach, zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem

(statuty sołectw), Rada Gminy mogła dokonywać dalszych, precyzyjnych regulacji dotyczących tej funkcji. Tym samym, zarzut skargi kwestionujący legalności instytucji zastępcy sołtysa nie mógł zostać uwzględniony.

Zaskarżona uchwała nie mogła jednak pozostać w obrocie prawnym z innych względów. Stosownie do treści art. 37a u.s.g. przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Natomiast zgodnie z § 19.1 statutów sołectw Gminy Nowogrodzic, Sołtys jest obowiązany do udziału w sesjach Rady Miejskiej w Nowogrodzcu i przysługuje mu prawo głosu, a z tytułu udziału w pracach Rady, a w razie jego nieobecności jego Zastępcy Sołtysa, przysługuje dieta. Uregulowanie to ma celu zagwarantowanie udziału przedstawicieli sołectw w pracach Rady i możliwość przedstawiania i obrony głosu i praw mieszkańców sołectw (aczkolwiek bez prawa głosowania). Natomiast zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałą, do zapisu § 19 ust. 3 dodano zdanie drugie w brzmieniu „w przypadku gdy Sołtys jest radnym, dieta przysługuje Zastępcy Sołtysa jeżeli uczestniczy in w obradach Rady”. Uchwała ta przewiduje więc sytuację, gdy sołectwo, którego sołtys jest jednocześnie radnym Gminy, będzie miało de facto podwójną reprezentację w Radzie Gminy. Nie można bowiem przyjąć, że sołtys zdobywając mandat radnego, przestaje być jednocześnie przedstawicielem sołectwa, tym bardziej, że nie rezygnuje z funkcji sołtysa. Przyjęcie odmiennej koncepcji prowadziłoby do nieuzasadnionego pozbawienia mandatu osoby, który uzyskała ona w demokratycznych wyborach. Jeżeli zatem – stosownie do brzmienia postanowień Statutów nadanych zakwestionowaną uchwałą – Sołtys będzie jednocześnie radnym, jego sołectwo w obradach Rady Gminy reprezentowane będzie przez radnego – sołtysa, z prawem do głosowania oraz Zastępcę Sołtysa, bez prawa do brania udziału w głosowaniach. Sołtys w żaden sposób nie przestaje bowiem być reprezentantem sołectwa wykonując jednocześnie mandat radnego. Wprowadzona zaskarżoną uchwałą regulacja pozbawiałaby sołtysa reprezentacji sołectwa, poprzez przydanie tego atrybutu jego zastępcy. Taka sytuacja jest zaś nie do zaakceptowania.

Nie jest rzeczą Sądu oceniać intencje jakie legły u podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały, ale należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawa o samorządzie gminnym, w art. 37a mówi wyraźnie o uczestnictwie w pracach rady jednej osoby, używa bowiem zwrotu „przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej”, zatem ustanowienie jednocześnie dwóch osób do takiej reprezentacji nie mogło zostać przez Sąd usankcjonowane.

Skoro zatem zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, należało, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzić jej nieważność.