



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lipca 2012 r.

Poz. 2650

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 101/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 maja 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Józef Kremis (sprawozdawca)
Sędziowie Sędzia WSA Maciej Guziński
 Sędzia WSA Marcin Miemieć

Protokolant Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 10 maja 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Sulików
z dnia 28 września 2011 r. nr XII/86/11
w przedmiocie zwołania zebrania wiejskiego w celu wyboru sołtysa

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 września 2011 r. nr XII/86/11 w sprawie zwołania zebrania wiejskiego w celu wyboru sołtysa sołectwa Wrociszów Dolny Rada Gminy Sulików – powołując się na art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej w skrócie u.s.g.) oraz § 21 statutu Sołectwa Wrociszów Dolny (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2003 r. Nr 110, poz. 2056) – postanowiła, że „w związku z rezygnacją sołtysa sołectwa Wrociszów Dolny, zwołuje się zebranie wiejskie, w celu dokonania wyboru nowego sołtysa” (§ 1 ust. 1 uchwały), przy czym „zebranie odbędzie się w dniu 29 września 2011 r. o godz. 18⁰⁰ w świetlicy wiejskiej we Wrociszowie Dolnym” (§ 1 ust. 2 uchwały). Stosownie do dyspozycji § 3 „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega podaniu do wiadomości mieszkańców sołectwa Wrociszów Dolny poprzez rozplakatowanie”.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według obowiązujących norm.

Organ nadzoru zarzucił kwestionowanej uchwale naruszenie określonego w statucie Sołectwa Wrociszów Dolny trybu wyboru sołtysa, a mianowicie § 21 załącznika nr 14 do uchwały Rady Gminy Sulików nr IX/73/03 z dnia 25 czerwca 2003 r., stanowiącego statut Sołectwa Wrociszów Dolny, według którego:

„1. Zebranie Wiejskie, na którym ma być dokonany wybór Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, zarządza Rada Gminy. W tym celu określa miejsce, dzień i godzinę Zebrania Wiejskiego oraz wyznacza przewodniczącego zebrania wiejskiego spośród radnych Rady Gminy.

2. Uchwałą Rady Gminy o zwołaniu Zebrania Wiejskiego dla wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej podaje się do wiadomości mieszkańców sołectwa co najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą zebrania”.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego Rada Gminy Sulików prawidłowo wykonała swoje kompetencje w zakresie objętym § 1 ust. 1 i 3 zaskarżonej uchwały (zwołała zebranie wiejskie w celu wyboru sołtysa, określiła miejsce, dzień i godzinę zebrania oraz wskazała przewodniczącego zebrania spośród radnych gminy), jednakże nie zachowała siedmiodniowego terminu podania do wiadomości mieszkańcom sołectwa o zebraniu, czym uchybiła istotnie postanowieniom § 21 ust. 2 statutu Sołectwa Wrociszów Dolny.

Według strony skarżącej, statut jednostki pomocniczej gminy jest aktem prawa miejscowego, wiąże zatem zarówno mieszkańców sołectwa, jak i organy gminy. Naruszenie statutu przez uchwałę organu gminy może więc uzasadniać stwierdzenie jej nieważności bądź w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g., bądź w drodze skargi do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.). Jeżeli wydany na podstawie ustawy akt prawa miejscowego przewiduje obowiązek podania do wiadomości mieszkańców sołectwa o zwołaniu zebrania wiejskiego w celu wybrania sołtysa co najmniej 7 dni przed wyznaczoną przez radę datą takiego zebrania, to nie ulega wątpliwości, że Rada Gminy Sulików, wyznaczając termin tego zebrania na dzień następny po podjęciu uchwały, naruszyła § 21 ust. 2 statutu Sołectwa Wrociszów Dolny, będący wyrazem realizacji normy kompetencyjnej do określenia przez radę gminy organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 u.s.g.) oraz do ujęcia w statucie takiej jednostki zasad i trybu wyborów jej organów (art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.).

Naruszenie ustalonego w statucie sołectwa trybu wyboru organów takiej jednostki powoduje zdaniem Wojewody Dolnośląskiego nieważność zwołanego w tym celu zebrania, a w konsekwencji także dokonanego na nim wyboru sołtysa.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Sulików wniosła o oddalenie skargi, ewentualnie o stwierdzenie, że uchwałą wydano z naruszeniem prawa.

Usprawiedliwiając niezachowanie terminu rozplakatowania kwestionowanej uchwały, podniesiono, że we wrześniu konieczne było dokonanie podziału środków funduszu sołeckiego, a ponieważ dotychczasowy sołtys zrezygnował z pełnienia tej funkcji, pojawiła się możliwość niepowodzenia w realizacji procedury przyznania w roku budżetowym środków z funduszu sołeckiego. Według bowiem art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.) w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, sołtys przekazuje wójtowi wniosek celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Ponieważ po rezygnacji sołtysa nie mógł on faktycznie wykonywać swoich obowiązków wskutek pracy za granicą, nie było możliwości podjęcia uchwały o przeznaczeniu środków funduszu sołeckiego bez wyboru nowego sołtysa we wrześniu, a w konsekwencji przeprowadzenia zebrania wiejskiego z zachowaniem terminów podania do publicznej wiadomości uchwały Rady Gminy. Wiedzę mieszkańców sołectwa o zwołanym zebraniu potwierdza frekwencja na zebraniu – 31 uprawnionych do udziału

w zebraniu mieszkańców sołectwa. Ponadto Rada Gminy nie została wezwana (w trybie art. 101 ust. 2 u.s.g.) do usunięcia naruszenia prawa kwestionowaną uchwałą i nie wpłynął żaden protest mieszkańców sołectwa w sprawie wyborów sołtysa.

Odnosząc się do zarzutów skargi, Rada Gminy wskazała, że na 7 dni przed terminem zebrania obwieszczono o zebraniu, które miało się odbyć w dniu 29 września 2011 r., a więc nie został naruszony interes mieszkańców. Ponadto, nie każde naruszenie statutu sołectwa, jako aktu prawa miejscowego, prowadzi do nieważności. Według bowiem art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. W ocenie Rady Gminy, taki charakter ma naruszenie prawa zarzucane organowi stanowiącemu gminy przez stronę skarżącą.

Wśród argumentów przemawiających zdaniem Rady Gminy przeciwko stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały znalazło się twierdzenie, że akt ten nie naruszył wartości, których ochronie służą demokratyczne procedury, w tym § 21 statutu Sołectwa Wrociszów Dolny, gdyż w zebraniu uczestniczyło 31 uprawnionych mieszkańców Sołectwa. Zebranie odbyło się w pierwszym terminie, a podjęta uchwała nie została oprotestowana.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceniając kwestionowaną uchwałę według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z dnia 14 marca 2012 r., poz. 270, zwanej dalej w skrócie p.p.s.a.), Sąd stwierdził naruszenie prawa przez tę uchwałę w sposób uniemożliwiający pozostawienie jej w zbiorze legalnych aktów administracji publicznej.

Po pierwsze, nie można podzielić zapatrywania organu stanowiącego gminy o konieczności procedowania i podejmowania zaskarżonej uchwały w szczególnych warunkach zaistniałych w Sołectwie Wrociszów Dolny. Trzeba bowiem zauważyć, że dotychczasowy sołtys złożył swoją rezygnację z pełnienia tej funkcji w dniu 9 września 2011 r. (taką datę nosi zarówno pismo sołtysa, jak i prezentata Urzędu Gminy Sulików widniejąca na tym piśmie). Pozostały do końca września okres był wystarczająco długi, aby organ stanowiący gminy zwołał zebranie wiejskie w celu wyboru nowego sołtysa i tym samym umożliwił zadośćuczynienie wymaganemu art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, by do dnia 30 września 2011 r. sołtys przekazał wójtowi gminy wniosek o przyznanie w danym roku budżetowym środków z funduszu sołeckiego (uwzględnienia wniosku w projekcie budżetu gminy).

Po drugie, nie jest sporne w sprawie naruszenie zaskarżoną uchwałą § 21 ust. 2 statutu Sołectwa Wrociszów Dolny (fakt ten przyznała Rada Gminy). Odmiennie poglądy stron postępowania dotyczą natomiast skutków prawnych tego naruszenia i sankcji za bezprawne działanie organu stanowiącego gminy. Według Wojewody Dolnośląskiego dostrzeżone naruszenie prawa kwalifikuje zaskarżoną uchwałę do stwierdzenia nieważności, tymczasem w ocenie Rady Gminy jest to nieistotne naruszenie prawa, które może prowadzić co najwyżej do wskazania, że akt ten podjęto z naruszeniem prawa.

W ustawach ustrojowych odnoszących się do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego postanowiono, że uchwała takiej jednostki sprzeczna z prawem jest nieważna (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm., zwanej dalej w skrócie u.s.p. i art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm., zwanej dalej w skrócie u.s.w.). Przyjęto przy tym, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się jedynie do wskazania, że została ona wydana z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w.).

Unormowanie zawarte w art. 147 § 1 p.p.s.a. – odnoszące się do kształtu sentencji wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nie zawiera (podobnie jak inne unormowania prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) postanowień, które mogłyby służyć jako kryteria przy ustalaniu „istotności” naruszeń prawa. To zaś oznacza, że kwestię tę ustawodawca pozostawił ocenie sądu administracyjnego.

W kontekście przywołanych unormowań należy zatem ocenić wagę naruszenia § 21 ust. 2 statutu Sołectwa Wrociszów Dolny przez zaskarżoną uchwałę. Według tego przepisu „uchwałę Rady Gminy o zwołaniu Zebrania Wiejskiego dla wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej podaje się do wiadomości mieszkańców sołectwa co

najmniej na 7 dni przed wyznaczoną datą zebrania”. Tymczasem w § 1 ust. 2 uchwały nr XII/86/11 Rady Gminy Sulików z dnia 28 września 2011 r. w sprawie zwołania zebrania wiejskiego w celu wyboru sołtysa sołectwa Wrociszów Dolny postanowiono, że „zebranie odbędzie się w dniu 29 września 2011 r. o godz. 18⁰⁰ w świetlicy wiejskiej we Wrociszowie Dolnym”. Nietrudno zauważyć, że takie uregulowanie stoi w sprzeczności z dyspozycją § 21 ust. 2 statutu Sołectwa Wrociszów Dolny, skracając rażąco minimalny termin do ogłoszenia uchwały, a tym samym poważnie ograniczając możliwość powzięcia informacji o treści uchwały przez wszystkich adresatów takiego aktu. Można twierdzić, że Rada Gminy wręcz pominęła dyspozycję § 3 zaskarżonej uchwały („uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega podaniu do wiadomości mieszkańców sołectwa Wrociszów Dolny poprzez rozplakatowanie”), gdyż przepis ten nie został w rozpoznawanym przypadku zrealizowany, albowiem nawet w ciągu godzin dzielących podjęcie uchwały od rozpoczęcia zebrania wiejskiego nie rozplakatowano zaskarżonej uchwały.

Akt prawny stanowiący o zarządzeniu wyborów, powinien być bowiem należycie ogłoszony, a więc podany do wiadomości wyborców we właściwej formie oraz w terminie umożliwiającym rzeczywiste zapoznanie się z dniem, godziną, miejscem oraz trybem przeprowadzenia wyborów. Naruszenia standardów dotyczących procesu promulgacji zaskarżonej uchwały nie sposób uznać za nieistotne naruszenie prawa. Tezy tej nie może osłabić argument Rady Gminy o wcześniejszym – jeszcze przed podjęciem kwestionowanej uchwały – ogłoszeniu (co najmniej 7 dni przed datą zebrania – jak oświadczyła Aleksandra Adamiak, referent ds. obsługi organów gminy, w piśmie z dnia 27 lutego 2012 r.), gdyż ogłoszenie to – niezależnie od jego sporządzenia przed dniem uchwały – nie spełniało wymagań przewidzianych w § 21 ust. 2 statutu Sołectwa Wrociszów Dolny ponieważ:

- 1) nie obejmowało ono (bo nie mogło w pełni antycypować) treści „uchwały Rady Gminy o zwołaniu zebrania wiejskiego dla wyboru sołtysa” z podpisem przewodniczącego rady; nie znajduje uzasadnienia twierdzenie Rady Gminy, że „uchwała została podana do wiadomości mieszkańców sołectwa Wrociszów Dolny poprzez rozplakatowanie” (s. 1 odpowiedzi na skargę);
- 2) zawierało postanowienia niemające odzwierciedlenia w późniejszej uchwale (stanowiło bowiem o drugim terminie zebrania wiejskiego, gdyby w braku quorum nie odbyło się pierwsze zebranie, podczas gdy w kwestionowanej uchwale postanowiono o jednym tylko zebraniu w dniu 29 września 2011 r. o godz. 18⁰⁰ w świetlicy wiejskiej; nie informowało o powołanym przez Radę Gminy przewodniczącym zebrania wiejskiego);
- 3) nie spełniało elementarnych cech ogłoszenia urzędowego, nie było bowiem wiadome od kogo ono pochodzi; pod tekstem ogłoszenia figurował napis „Sołtys Sołectwa Wrociszów Dolny” bez jakiegokolwiek podpisu identyfikującego autora ogłoszenia; nawet gdyby w takim podpisie doszukiwać się działania sołtysa, to w sytuacji zaistniałej w Sołectwie Wrociszów Dolny nie było już sołtysa, który w dniu 9 września 2011 r. zrezygnował z tej funkcji w związku z podjęciem pracy za granicą, i nie było jeszcze wybranego następcy, co dyskwalifikuje takie ogłoszenie.

Po trzecie, istotnego naruszenia prawa zaskarżoną uchwałą nie mogą sanować twierdzenia Rady Gminy o frekwencji na zebraniu, w którym uczestniczyło 31 mieszkańców sołectwa, skoro nie wiadomo, jaka jest faktyczna liczba wszystkich osób uprawnionych do wyboru sołtysa. Wobec braku prawidłowego rozplakatowania uchwały Rady Gminy o zwołaniu zebrania wiejskiego w celu wyboru sołtysa, nie można konstruować domniemania, że wszyscy mieszkańcy sołectwa mogli zapoznać się z treścią uchwały, i tym samym przyjąć, że nawet przy zachowaniu siedmiodniowego terminu ogłoszenia o wyborach sołtysa, ich wynik byłby taki sam (wypowiedź pełnomocnika Rady Gminy na rozprawie sądowej w dniu 10 maja 2012 r., k. 17 akt sądowych). W takiej sytuacji nie sposób bez jakichkolwiek wątpliwości założyć, że udział w zebraniu wiejskim mieszkańców sołectwa, w stosunku do których nie zachowano reguł prawidłowego umożliwienia im zapoznania się z treścią zaskarżonej uchwały, nie miałyby wpływu na wynik wyborów. Nie można przecież racjonalnie wykluczyć zgłoszenia przez takich wyborców innego, dodatkowego kandydata na sołtysa, co mogłoby inaczej rozłożyć oddane głosy i odmiennie ukształtować wynik wyborów.

Po czwarte, podnoszone przez Radę Gminy okoliczności, że w związku z zaskarżoną uchwałą organ stanowiący nie został wezwany do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 101 ust. 2 u.s.g. i że nie wpłynął żaden protest mieszkańców sołectwa w sprawie wyborów sołtysa, nie usuwają same przez się niezgodnego z prawem działania organu i nie stanowią przeszkody do badania legalności takiej uchwały zarówno przez organ nadzoru, jak i przez sąd administracyjny.

Skoro wszczęte skargą Wojewody Dolnośląskiego postępowanie sądowe pozwoliło stwierdzić istotne naruszenie przez uchwałą Rady Gminy Sulików nr XII/86/11 z dnia 28 września 2011 r. w sprawie zwołania zebrania wiejskiego w celu wyboru sołtysa sołectwa Wrociszów Dolny § 21 ust. 2 statutu sołectwa Wrociszów Dolny, stanowiącego załącznik nr 14 do uchwały nr IX/73/03 Rady Gminy Sulików z dnia 25 czerwca 2003 r.,

w zw. z art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 u.s.g., należało – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 p.p.s.a. – orzec jak w punkcie I sentencji wyroku. Podstawę rozstrzygnięcia ujętego w punkcie II stanowi art. 152 p.p.s.a.