

UCHWAŁA Nr XII/99/19
Rady Gminy Bieliny
z dnia 29 października 2019r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1309, poz. 1696 i poz.1815), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; zm.: Dz. U. z 2014 r. poz. 183, z 2018 r. poz. 1467 i poz. 1629 oraz z 2019 r. poz. 11 i poz. 934), Rada Gminy Bieliny uchwala, co następuje:

§ 1.

Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę Prokuratury Rejonowej Kielce - Wschód wniesioną w dniu 2.10.2019 na uchwałę Rady Gminy Bieliny Nr XXIII/131/12 z dnia 24 września 2012r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny.

§ 2.

Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Bieliny

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy Bieliny
[Podpis]
Józef Gawęcki

Uzasadnienie

Na podstawie art. 35 ust. 1, art. 48 ust. 1, w związku z art. 40 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) Rada Gminy Bieliny po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectw podjęła uchwałę Nr XXIII/131/12 z dnia 24 września 2012r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z 25.10.2012r. poz.2858.

W dniu 2 października 2019 r. Prokurator Rejonowy Kielce – Wschód wniósł za pośrednictwem Rady Gminy Bieliny skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na ww. uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art.54 §2 i §3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r. poz. 1302 ze zm.) - organ (w przedmiotowej sprawie organem tym jest Rada Gminy Bieliny), przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania

W świetle powyższego zasadne jest przekazanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy Bieliny
Józef Gawęcki

Załącznik Nr 1
do uchwały Nr XII/99/19
Rady Gminy Bieliny
z dnia 29 października 2019r.

Bieliny, dnia 29 października 2019r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
ul. Prosta 10
25-366 Kielce

Skarżący: Prokurator Rejonowy

Prokuratura Rejonowa Kielce – Wschód w Kielcach
ul. Sandomierska 106
28 – 318 Kielce

Organ: Rada Gminy Bieliny

Ul. Partyzantów 17
26-004 Bieliny

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art.54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), przekazuję skargę Prokuratora Rejonowego Kielce – Wschód w Kielcach z dnia 2 października 2019r. na uchwałę Rady Gminy Bieliny Nr XXIII/131/12 z dnia 24 września 2012r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny, wnosząc równocześnie o oddalenie skargi jako bezzasadnej w całości i odstąpienie od obciążania zaskarżonego organu kosztami postępowania.

UZASADNIENIE

W dniu 2 października 2019r. Prokurator Rejonowy Kielce-Wschód w Kielcach wniósł do Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Rady Gminy Bieliny skargę na uchwałę Rady Gminy Bieliny Nr XXIII/131/12 w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił :

I. Istotne naruszenie prawa tj. art.35 ust.3 pkt.3 ustawy o samorządzie gminnym dalej jako u.s.g. poprzez bezpodstawne użycie zwrotu „w szczególności” w paragrafie 5, paragrafie 9 ust.2, oraz paragrafie 12 statutów sołectw gminy Bieliny stanowiących załączniki nr 1-15 do uchwały nr XXIII/131/12 Rady Gminy Bieliny z dnia 24 września 2012r. w sprawie

nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny, przez co doszło do poszerzenia zakresu zadań sołtysa, zebrania wiejskiego i rady sołeckiej, podczas gdy zadania sołectwa, sołtysa, zebrania wiejskiego i rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący i w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania,

II. istotne naruszenie prawa tj. art.36 ust.1 u.s.g. poprzez bezpodstawne przyznanie w paragrafie 4 ust.1, paragrafie 7 ust.1, paragrafie 9 ust.2 pkt.6, paragrafie 11 ust.2 statutów sołectw gminy Bieliny stanowiących załączniki nr 1-15 do uchwały nr XXIII/131/12 Rady Gminy Bieliny z dnia 24 września 2012r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny sołtysowi prawa do zwoływania zebrań wiejskich i przewodniczenia ich obradom, zwoływania posiedzeń rady sołeckiej i prowadzenia obrad, co istotnie narusza model przyjęty przez ustawodawcę, kreujący zebranie wiejskie i sołtysa jako dwa odrębne organy jednostki pomocniczej (wykonawczy i uchwałodawczy), zaś radę sołecką jako odrębne gremium wspomagające sołtysa.

III. Istotne naruszenie prawa tj. art.36 ust.2 u.s.g. poprzez bezpodstawne upoważnienie zebrania wiejskiego w paragrafie 5 pkt.2 oraz paragrafie 14 ust.1 statutów sołectw gminy Bieliny stanowiących załączniki nr 1-15 do uchwały nr XXIII/131/12 Rady Gminy Bieliny z dnia 24 września 2012r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny, do wyboru i odwołania sołtysa oraz członków rady sołeckiej, co w istocie stanowi formę poprawy ustawodawcy i modyfikację brzmienia art.36 ust.2 u.s.g., w którym to przepisie ustawodawca wskazał, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania,

IV. istotne naruszenie prawa tj. art.35 ust.3 pkt. w zw. z art.36 ust.1 u.s.g. poprzez bezpodstawne wprowadzenie w treści paragrafu 6 ust.2 statutów sołectw gminy Bieliny stanowiących załączniki nr 1-15 do uchwały nr XXIII/131/12 Rady Gminy Bieliny z dnia 24 września 2012r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny wymagania kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego.

Wskazując na powyższe, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały.

Z powyższym nie można się zgodzić.

Na wstępie wskazać należy, iż Wojewoda Świętokrzyski jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie dostrzegł naruszenia przepisów prawa i nie stwierdził nieważności uchwały, w związku z powyższym uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i weszła w życie po upływie 14 dni od publikacji.

I. Odnosząc się do pierwszego z zarzutów skargi wyjaśnić należy, że intencją użycia zwrotu „w szczególności” w § 5, § 9 ust.2 oraz § 12 statutów sołectw gminy Bieliny stanowiących załączniki nr 1-15 do uchwały nr XXIII/131/12 Rady Gminy Bieliny z dnia 24 września 2012r.

w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny, w odniesieniu do zadań sołtysa, zebrania wiejskiego i rady sołeckiej, nie było poszerzenie zakresu ich zadań ani też przekazanie organom sołectwa oraz radzie sołeckiej zadań w trybie pozaustawowym lecz wskazanie na możliwość uzupełnienia tych zadań w trybie uchwał Rady Gminy Bieliny.

Gmina oraz jej jednostki pomocnicze jakimi są sołectwa działają w sferze zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów. Przepis art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wymienia zadania własne gminy, które zostały zdefiniowane jako zaspokajanie potrzeb wspólnoty. Przepis ten posługuje się sformułowaniem „w szczególności” wymieniając zadania własne gminy. Zakres tych zadań może mieć zastosowanie także do ustalania zadań jednostki pomocniczej. Art. 35 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym nie konkretyzuje zadań które powinny być przekazane jednostce pomocniczej, przepis ten wskazuje jedynie, że rada gminy określa w statucie jednostki pomocniczej zadania jej organów oraz zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Zakres tych zadań może być szeroki i trudny do ujęcia w zamkniętym katalogu. Użycie w § 5, § 9 ust.2 oraz § 12 statutów sołectw gminy Bieliny sformułowania " w szczególności" nie stanowi jednak o możliwości przekazania sołectwu innych zadań gminy zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady gminy, czy organu wykonawczego. Intencją tego zapisu nie było przekazywanie organom zadań w trybie pozaustawowym lecz wskazanie na możliwość uzupełnienia tych zadań w trybie uchwał Rady Gminy Bieliny. Uchwała wydana na podstawie art.35 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, mieści się w zakresie ustawowych zadań sołectwa i nie narusza art.35 ust.3 pkt.5 ustawy o samorządzie gminnym.

II. Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi wskazać należy, że w regulacji dotyczącej przyznania sołtysowi prawa do zwoływania zebrań wiejskich i przewodniczenia ich obradom, zwoływania posiedzeń rady sołeckiej i prowadzenia obrad, trudno dopatrywać się istotnego zagrożenia praw wyborców gdyż inicjatywa w tym zakresie nie została pozostawiona wyłącznie w rękach sołtysa. Należy zaznaczyć, że oprócz sołtysa inicjatywa w zakresie zebrania wiejskiego przysługuje również radzie sołeckiej, organom gminy oraz grupie co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Ponadto jak wynika z § 7 ust.1 statutów sołectw - zebraniu wiejskiemu może przewodniczyć nie tylko sołtys ale również osoba wybrana do tej funkcji przez uczestników zebrania, co jest tym bardziej zasadne, w razie rozpatrywania spraw dotyczących sołtysa osobiście. Nie sposób zatem uznać, że uwzględnienie sołtysa jako przewodniczącego, kierującego obradami zebrania wiejskiego stoi w sprzeczności z celem funkcjonowania zebrania wiejskiego.

III. Jeśli chodzi o trzeci z zarzutów skargi tj. naruszenie art.36 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez bezpodstawne upoważnienie zebrania wiejskiego w § 5 pkt.2 oraz

§ 14 ust.1 statutów sołectw gminy Bieliny, do wyboru i odwołania sołtysa oraz członków rady sołeckiej te postanowienia te stanowią regulacje o charakterze technicznym, bowiem mają wyłącznie określić miejsce działania ogółu mieszkańców w celu wyboru i odwołania sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Celem tych regulacji było ustalenie, że czynności wyborcze są podejmowane na zebraniu i nie mają one za zadanie nadania zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych, lecz jedynie wskazują, że rozstrzygnięcia będą podejmowane przez mieszkańców wspólnie na ich zebraniu.

Podkreślenia wymaga fakt, że uchwałą Nr V/39/19 z dnia 7 lutego 2019r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Bieliny (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2019r. poz.811), Rada Gminy Bieliny zmieniła treść § 14 ust.1 statutów sołectw gminy Bieliny i na skutek tej zmiany wyraźnie wskazano, że "1. Wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonują uprawnieni do głosowania mieszkańcy sołectwa na zebraniu wiejskim w głosowaniu tajnym, bezpośrednim i spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Każdy ze zgłoszonych kandydatów oświadcza o swojej zgodzie na kandydowanie do danego organu sołectwa". Ubocznie trzeba zauważyć, że mimo iż ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje terminu „zebrania wiejskiego”, to należy przyjąć, że jest to zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa.

IV. Odnosząc się do ostatniego z zarzutów skargi tj. wprowadzenia w treści § 6 ust.2 statutów sołectw gminy Bieliny stanowiących załączniki nr 1-15 do uchwały nr XXIII/131/12 Rady Gminy Bieliny z dnia 24 września 2012r. wymagania kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego, to trudno dopatrywać się w zakwestionowanej regulacji istotnego zagrożenia praw wyborców i zasad praworządności. Podkreślenia wymaga, że zaskarżone regulacje statutów nie wprowadzają wymogu kworum dla ważności uchwał zebrania wiejskiego w sposób bezwzględny. Wymóg kworum określony w § 6 ust.2 statutów sołectw dotyczy tylko pierwszego terminu zebrania wyborczego. Jeżeli kworum nie zostanie w tym terminie osiągnięte, to wyznaczony jest nowy termin zebrania wyborczego, które dochodzi do skutku niezależnie od liczby uczestników. Mechanizm ten ma na celu zwiększenie szansy na uzyskanie dużej frekwencji na zebraniu wiejskim i mieści się w granicach delegacji ustawowej.

Ponadto należy podnieść, że wprowadzając sankcje nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w której mowa o dwóch rodzajach naruszenia prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy

podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102; wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805).

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP z 1997r., samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem (art.85 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym), w związku z tym tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa w uchwale organu gminy, organ nadzoru może sięgnąć do swoich uprawnień przewidzianych w art. 91 cyt. ustawy. Ingerencję organu administracji rządowej w sytuacji braku takiego "istotnego naruszenia prawa" należy ocenić jako godzenie w konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym należy przyjąć, że charakter podniesionych przez Prokuratora zarzutów nie pozwala stwierdzić, że w statutach sołectw gminy Bieliny stanowiących załączniki nr 1-15 do uchwały nr XXIII/131/12 doszło do istotnego naruszenia prawa, skutkującego stwierdzeniem nieważności ww. uchwały

Wobec powyższego wnosi się jak na wstępie.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy Bieliny
Jan
Józef Gawęcki

Załączniki:

- 1) skarga
- 2) odpowiedź na skargę wraz z odpisem dla strony skarżącej
- 3) akta sprawy

