

**UCHWAŁA NR XXVIII/174/2020
RADY MIEJSKIEJ W RZEPINIE**

z dnia 19 czerwca 2020 r.

**w sprawie skargi Prokuratora Rejonowego w Słubicach z dnia 27 maja 2020r. na uchwałę nr XXIX/252/2013
Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 21 lutego 2013r.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U.2020.713) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U.2019.2325) uchwala się, co następuje:

§ 1. Rada Miejska w Rzepinie postanawia przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. skargę Prokuratora Rejonowego w Słubicach z dnia 27 maja 2020 r. na uchwałę nr XXIX/252/2013 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Starków wraz ze stanowiskiem Rady wobec skargi.

§ 2. Treść stanowiska Rady, o którym mowa w § 1, stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Upoważnia się Burmistrza Rzepina do:

1. przekazania skargi, o której mowa w § 1, wraz z niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.

2. reprezentowania Rady Miejskiej w Rzepinie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gorzowie Wlkp. w niniejszej sprawie, w tym do sporządzenia, podpisania i wniesienia odpowiedzi na skargę, a także do udzielania pełnomocnictw procesowych w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gorzowie Wlkp.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Rzepina.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady
Miejskiej

Jarosław Dudzis

Stanowisko Rady Miejskiej w Rzepinie

wobec skargi Prokuratora Rejonowego w Słubicach z dnia 27 maja 2020 r. na uchwałę nr XXIX/252/2013 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Starków.

Odnosząc się do ww. skargi, skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Rada Miejska w Rzepinie (dalej nazywana Radą), oświadcza, co następuje:

1. Badanie przez sądy administracyjne zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i stwierdzanie ich nieważności w całości lub części (art. 147 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – dalej: ppsa.) powinno, zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), uwzględniać w szczególności wagę (istotność) naruszenia prawa (por. *R. Hauser, M. Wierzbowski* (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 6, Warszawa 2019). Nie można zapominać o zagwarantowanej ochronie sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 § 2 Konstytucji RP, art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej: usg) oraz o możliwości wkraczania organów nadzoru w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami (art. 87 usg), przy czym jedynym kryterium nadzoru jest zgodność z prawem (art. 85 usg). Prokurator nie jest wprowadzicie organem nadzoru w rozumieniu przepisów usg, przy czym jego legitymacja skargowa ma charakter formalny (art. 50 § 1 ppsa), jednak nadal jedynym kryterium oceny przepisów zaskarżonej uchwały jest zgodność z prawem. Innymi słowy, nie można w demokratycznym państwie prawnym, uwzględniając w szczególności wyżej wskazane zasady, orzec o nieważności przepisów zaskarżonej uchwały, które nie zostały zaskarżone i które w ogóle nie naruszają prawa, tym bardziej więc nie naruszają prawa w sposób istotny – a tylko istotne naruszenie prawa może uzasadniać stwierdzenie nieważności.

Mając powyższe na uwadze, nawet gdyby hipotetycznie wszystkie zaskarżone przepisy uchwały (7 przepisów spośród 32 przepisów merytorycznych) uznać za naruszające prawo w sposób istotny – co jednak, zdaniem Rady, nie wynika z analizy prawnej zarzutów skargi – to wniosek Prokuratora Rejonowego o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały (w całości) jest bezzasadny. Wniosek jest ponadto bardzo ogólnikowy. Nie wyjaśnia, co skarżący rozumie pod określeniem „charakter naruszeń prawa”, w jaki sposób ten charakter, a także pojedyncze (7) naruszenia, jeżeli zarzuty okazałyby się uzasadnione, miałyby uniemożliwiać funkcjonowanie pozostałej większości (25) przepisów zgodnych z prawem. Poza komentarzem można zostawić zarzut dotyczący liczby (w domyśle wielkiej, przeważającej) domniemyanych naruszeń prawa; stosunek liczb 7:25 broni się sam.

Wniosek o stwierdzenie nieważności całej uchwały narusza więc prawo, zmierzając w szczególności do bezzasadnego wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów uchwały zgodnych z prawem, w konsekwencji do faktycznego zanegowania możliwości funkcjonowania zebrania wiejskiego i sołtysa, a więc do bezprawnego ograniczenia samodzielności Gminy Rzepin. Podkreślić należy, że Prokurator Rejonowy w Słubicach zaskarżył w ten sposób – z takim samym radykalnym wnioskiem – statuty wszystkich dziesięciu sołectw Gminy.

2. Odnosząc się ogólnie do zarzutów skargi Rada stwierdza, że opierają się one głównie na orzecznictwie sądów administracyjnych z ostatnich lat. Zaskarżane są masowo uchwały w sprawie statutów sołectw, podejmowane na początku drugiej dekady lat dwutysięcznych. W zasadzie uchwały te nie były kwestionowane przez organy nadzoru, w tym przez Wojewodę Lubuskiego, ani przez prokuratorów, a więc w ocenie uprawnionych organów nie naruszały one prawa w sposób istotny. W tych okolicznościach obecna odmienna ocena prawna zaskarżonych uchwał winna być szczególnie uzasadniona, a każda indywidualna sprawa (skarga) winna podlegać ocenie w konkretnych okolicznościach sprawy, z ostrożnym odnoszeniem się do orzecznictwa w podobnych – lecz niekoniecznie identycznych – stanach faktycznych i prawnych, o czym będzie mowa w dalszej części (pkt 3.3) stanowiska Rady.

3. W odniesieniu do poszczególnych zarzutów skargi Rada zajmuje następujące stanowisko:

3.1. Zarzut „a” (§ 6 uchwały), zarzut „b” (§ 6 pkt 4 i 5) oraz zarzut „f” (§ 17 ust. 1 lit. a-c).

Rada pozostawia do rozstrzygnięcia Sądu kwestię oceny, czy użycie sformułowania „w szczególności” jest nie do pogodzenia z art. 35 ust. 3 pkt 3 usg.

W kwestii kompetencji uchwałodawczej a nie elekcyjnej zebrania wiejskiego, Rada jest świadoma, że aktualna linia orzecznicza sądów administracyjnych wyklucza możliwość wyboru przez zebranie wiejskie sołtysa i rady sołeckiej, zatem w tym zakresie zarzutu skargi nie kwestionuje.

Rada nie podziela jednak zarzutu dotyczącego pozostałej części § 6 pkt 4 i 5, a więc kwestii uprawnienia zebrania wiejskiego do odwoływania sołtysa i rady sołeckiej; w tym zakresie omawiany przepis Rada uważa za zgodny z prawem. W tej kwestii istnieją rozbieżne stanowiska sądów administracyjnych – są wyroki stwierdzające nieważność takich regulacji statutów sołectw i są wyroki oddalające skargi prokuratorów w tym zakresie. Idei podmiotowości i konstytucyjnie chronionej samodzielności samorządu terytorialnego zdecydowanie bardziej odpowiada pogląd, precyzyjnie wyrażony w uzasadnieniu jednego z orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, którego cytowany poniżej obszerny fragment Rada traktuje jako element treści swojego stanowiska:

Nie mogły natomiast odnieść zamierzonego skutku tożsame treścią zarzuty co do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej (§ 12 pkt 1, 2, § 33 Statutów), co przesądziło o oddaleniu skargi m.in. w tym zakresie. Nie można bowiem przyjąć, że skoro dany przepis (art. 36 ust. 2 SamGminU) reguluje tylko tryb wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to tak samo zostało ustawowo uregulowane ich odwoływanie. Domniemanie takie nie jest i nie może być kryterium nadzoru nad działalnością organów samorządu. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a legalność ta powinna być interpretowana jako zgodność z prawem (art. 85 SamGminU). Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Tymczasem w SamGminU brak jest regulacji wskazującej na to, że osoby te nie podlegają odwołaniu przed końcem kadencji, na którą zostały wybrane. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Jak wskazał NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie o sygn. II OSK 1528/17 "tworzenie jednostek pomocniczych gminy oraz regulacja zadań organów i trybów wyboru osób pełniących określone funkcje w organach tych jednostek stanowi zakres regulacji wewnętrznego ustroju gminy. Potwierdza to art. 35 ust. 1 SamGminU, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem. Rada gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statutu takiej jednostki. Ograniczona jest jedynie wyraźną treścią przepisów ustawowych oraz koniecznością uwzględnienia zasady, że jednostka pomocnicza nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego jest, w odróżnieniu od administracji rządowej, jedną z rudymentalnych zasad kreujących taki samorząd. Bez samodzielności nie byłoby samorządu terytorialnego, co wyraźnie zauważył ustawodawca wpisując zasadę samodzielności samorządu do Konstytucji RP (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Jednym z zakresów owej samodzielności jest także samodzielność w określaniu ustroju danej jednostki samorządu, a w przypadku gmin dodatkowo także ustroju jednostki pomocniczej. Można wręcz twierdzić, że w zakresie wykonywania zadania polegającego na określeniu ustroju wewnętrznego gminy, organy gminy (a w szczególności organ stanowiący gminy) korzysta z władztwa i ma prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw. Wniosek ten wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a podstawową ustawą regulującą ustrój samorządu jest ustawa o samorządzie gminnym. Stosownie zaś do art. 3 ust. 1 SamGminU o ustroju gminy stanowi jej statut, a z art. 35 ust. 1 SamGminU wynika, że organizację i zadania jednostki pomocniczej (czyli w istocie jej ustrój) określa statut takiej jednostki. Powyższe prowadzi do wniosku, że przepisy regulujące zadania organów jednostki pomocniczej pozostawione zostały w znacznej mierze samodzielności organów stanowiących gmin, które same decydują, jakie zadania wykonują te organy i w jakim trybie następuje wybór organów oraz ich odwołanie. Jeżeli są jakieś w tym zakresie ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej" (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 5 grudnia 2019 r. II SA/Ke 652/19).

W odniesieniu do zarzutu wobec § 17 należy zauważyć niekonsekwencję skarżącego, bowiem w odróżnieniu do § 6 w tym wypadku skarga w *petitum* nie kwestionuje – i słusznie – uprawnienia zebrania wiejskiego do odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej przed upływem kadencji. Zarzut dotyczy jedynie nieprecyzyjności i nieostrości, w ocenie skarżącego, kryteriów odwoływania. Oparcie uzasadnienia zarzutu jedynie na art. 2 Konstytucji RP, z natury bardzo ogólnym, a więc również nieostрым, bez odniesienia do konkretnych przepisów (przepisu) usg, a także z pominięciem innych przepisów Konstytucji, w tym art. 165 ust. 2, jest mocno wątpliwe, a co najmniej dyskusyjne. Istota przepisów o takim charakterze, jak § 17, wyklucza bowiem kazuistykę. Wskazać należy, że podobny mechanizm ogólnego, z konieczności, określenia podstaw (przyczyn) głosowania jest

stosowany w ustawodawstwie polskim. Przykładem może być ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, która w art. 2 ust. 1 pkt 2), a zwłaszcza w pkt 3), określa bardzo ogólnie sprawy, które mogą być przedmiotem głosowania (co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę). Trudno zatem uznać, że § 17 narusza prawo, w dodatku w sposób istotny.

Można jednak dojść do wniosku, w szczególności wobec kwestii dopuszczalności regulacji w statutach sołectw zasad odwoływania przez zebranie wiejskie sołtysów i członków rad sołeckich przed upływem kadencji, że jest to problem bardzo istotny w praktyce funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin w całym kraju. W tej sytuacji oraz wobec istotnej rozbieżności orzecznictwa, w wypadku gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. nie podzielał poglądu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, to istnieje podstawa do wystąpienia przez Sąd do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych – art. 35 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 36 ust. 2 usg – których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 ppsa).

3.2.Zarzut „c” (§ 8 ust. 2) i zarzut „d” (§ 14 ust. 1 i § 19).

Tych zarzutów Rada nie kwestionuje, uwzględniając orzecznictwo sądów administracyjnych.

3.3.Zarzut „e” (§ 7 pkt 9).

Jednozdaniowe uzasadnienie skargi w tym zakresie, ograniczające się do ogólnego przywołania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 16 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Go 868/19, nie uwzględnia okoliczności, że wyrok ten został wydany na tle innego stanu faktycznego, w którym zakwestionowany przepis statutu sołectwa (§ 13 ust. 1 pkt 6) mówił o kierowaniu akcją pomocy w sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych, w szczególności poprzez wykonywanie zarządzeń Burmistrza. W tym wypadku Sąd zakwestionował w rzeczywistości możliwość kierowania przez sołtysa pomocą instytucjonalną. Ta kompetencja z mocy art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej jest bowiem przypisana innemu organowi. Natomiast w rozpoznawanej sprawie zaskarżony przepis uchwały różni się w sposób istotny od tego, którego nieważność stwierdził WSA w ww. sprawie. Mówi on bowiem o kierowaniu przez sołtysa akcją pomocy sąsiedzkiej. Nie chodzi więc o zastrzeżoną dla Burmistrza Rzepina akcję pomocy (działaniami) o charakterze instytucjonalnym. Pomoc sąsiedzka polega na innych, spontanicznych reakcjach mieszkańców – sąsiadów – nierzadko natychmiastowych, z natury rzeczy wyprzedzających działania instytucjonalne. Jest to element obywatelskości mieszkańców sołectwa, społecznie istotny i pożądany, którego nie można ograniczać w demokratycznym państwie prawnym. W naturalny sposób sołtys, stanowiący autorytet wśród mieszkańców, którzy mu zaufali powierzając mandat sołtysa, jest osobą predestynowaną do kierowania pomocą sąsiedzką, pozainstytucjonalną. W żadnym wypadku pomoc sąsiedzka nie wkracza w kompetencje Burmistrza, jest jedynie w razie potrzeby jej uzupełnieniem.

Zatem nie ma podstaw do uznania tego zarzutu za uzasadniony.

4. Na koniec, nawiązując do stanowiska Rady przedstawionego wyżej w punkcie 1, należy zwrócić uwagę na fakt, że w orzecznictwie sądów administracyjnych, również w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., zasadą jest stwierdzanie nieważności tylko zaskarżanych przepisów a nie zaskarżanych uchwał w całości, jeżeli nie występuje wada prawna, która sama w sobie wyklucza możliwość zgodnego z prawem funkcjonowania całego aktu. Taką wadą byłoby naruszenie procedury uchwalenia statutu poprzez pominięcie obowiązku konsultacji z mieszkańcami, co stanowiłoby naruszenie art. 35 ust. 1 *in fine* usg. Taka sytuacja nie występuje jednak w rozpoznawanej sprawie.

UZASADNIENIE

W dniu 1 czerwca 2020r. do Urzędu Miejskiego w Rzepinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Słubicach na uchwałę nr XXIX/252/2013 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 21 lutego 2013r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Starków.

Zgodnie z art. 54 § 2 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Z uwagi na fakt, iż zaskarżona uchwała została uchwalona przez Radę Miejską w Rzepinie, skarga do sądu administracyjnego musi zostać wniesiona za pośrednictwem tego organu.

Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W ww. sprawie termin na przekazanie skargi wraz z odpowiedzią na skargę upływa w dniu 1 lipca 2020r. Podjęcie uchwały jest konieczne dla zrealizowania obowiązku ustawowego.