

II SA/Ke 980/19

ODPIS

POSTANOWIENIE

Postanowienie
z dnia 13 grudnia 2019 r.
syg. akt. II SA/Ke 980/19
jest prawomocne
od dnia 30 stycznia 2020 r.
Podpis sędziego:

Dnia 13 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w składzie:

Przewodniczący Sędzia WSA Jacek Kuza

po rozpoznaniu w dniu 13 grudnia 2019 r., na posiedzeniu niejawnym
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Sandomierzu
na uchwałę Rady Gminy Wilczyce
z dnia 12 lutego 2019 r. nr IV/36/2019
w przedmiocie uchwalenia statutów sołectw

postanawia:

odrzuć skargę.



Właściwy podpis na oryginale

Za zgodność z oryginałem

Świadomy:

z up. Kierownika Sekretariatu
Wydziału II WSA w Kielcach


Karolina Chrapkiewicz

UZASADNIENIE

Uchwałą nr IV/36/2019 z dnia 12 lutego 2019 r. Rada Gminy Wilczyce, działając na podstawie art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwanej dalej u.s.g., uchwaliła statuty jednostek pomocniczych Gminy Wilczyce – sołectw Bożęcin, Bugaj, Dacharzów, Daromin, Dobrocice, Gałkowice-Ocin, Łukawa, Ocinek, Pęczyny, Pielaszów, Przewody, Radoszki, Tułkowice, Wilczyce, Wysiadłów, Zagrody stanowiących załączniki nr 1-16 do tego aktu. W podjętej uchwale wskazano, że traci moc uchwała nr VI/28/2015 Rady Gminy Wilczyce z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw (§ 2), a wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wilczyce (§ 3). W treści każdego z ww. załączników uchwalono, że:

- organem uchwałodawczym i kontrolnym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Zebranie wiejskie tworzą wszyscy stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Zebranie wiejskie podejmuje uchwały we wszystkich sprawach należących do sołectwa (§ 4.1);
- do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i rady sołeckiej oraz odwołanie tych organów (§ 4 ust. 4 pkt 2);
- dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców sołectwa (7 ust. 3); o ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców wyznacza się termin wyboru w tym samym dniu pół godziny po pierwszym terminie i wówczas bez względu na liczbę obecnych przeprowadza się wybory (§ 7 ust. 4).

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wniósł Prokurator Rejonowy w Sandomierzu, który domagał się stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie:

1. § 4 ust. 4 pkt 2 załączników nr 1 - 16 do uchwały,
2. § 7 ust. 3 i 4 ww. załączników.

W tym zakresie skarżący Prokurator zarzucił naruszenie: art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie organowi uchwałodawczemu jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej oraz odwołanie tych

organów, a także wprowadzenia pojęcia kworum dla dokonania ważnego wyboru organów jednostek pomocniczych

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wilczyce wniosła o uwzględnienie skargi w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

W ocenie Sądu skarga była niedopuszczalna, brak jest bowiem przedmiotu zaskarżenia, który mógłby podlegać kontroli sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Należy zaznaczyć, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) mają charakter generalny, abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania.

Należy zauważyć, że akty prawa miejscowego nie są jednolite. Akty te stanowią przedmiot regulacji wielu dziedzin prawa. Ich charakter jest różny w zależności od przedmiotu regulacji. Różne też wywierają skutki. Podkreślenia wymaga, że „skutek” aktu prawa miejscowego może być w czasie nieograniczony i nie związany z obowiązywaniem tego aktu lub też skutek ten będzie obowiązywał tak długo, jak długo dany akt prawa miejscowego istnieje w obrocie prawnym. Do pierwszych (których skutki nie są ściśle powiązane z obowiązywaniem danego aktu) należą np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W oparciu o ich regulacje wydawane są indywidualne rozstrzygnięcia administracyjne np. decyzje o pozwoleniu na budowę, a tym samym ich skutki wykraczają poza ramy czasu, w którym akt ten w obrocie prawnym funkcjonuje - skutki te trwają nadal, pomimo utraty przez uchwałę mocy obowiązującej. Nawet bowiem po utracie mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązywać będą decyzje

administracyjne na ich podstawie wydane i przez ich pryzmat organy będą oceniać np. legalność tych decyzji np. w postępowaniach nadzwyczajnych.

Druga kategoria to akty prawa miejscowego, które nie stanowią podstawy indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych. Są to akty, które nie kreują stosunków prawnych, a obowiązki bądź uprawnienia, nakazy i zakazy na ich postanowienie obowiązujące przestają obowiązywać w dacie utraty przez dany akt prawa miejscowego mocy. Do tej drugiej kategorii należą statuty określające organizację i zakres działania jednostki pomocniczej na terenie gminy. Po utracie mocy obowiązywania takiego aktu, wszystkie jego regulacje dezaktualizują się. Żaden zakaz, nakaz, uprawnienie czy obowiązek kreowany przepisami regulaminu nie może być już realizowany. Innymi słowy akt ten ma wartość jedynie historyczną, nie jest elementem porządku prawnego a co za tym idzie nie jest aktem prawnym podlegającym kontroli sądu.

Problematyka możliwości zaskarżania nieobowiązujących uchwał była rozważana przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 14 września 1994 r. W 5/94 orzekł, że;

I. Przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

II. Przewidziana w powołanym wyżej przepisie skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

III. Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, że niedopuszczalna będzie również skarga na uchwałę nie obowiązującą (brak substratu zaskarżenia). Uchwała nie obowiązująca, to jednak taka - zgodnie z tym co powiedziano wyżej - uchwała, która nie może być stosowana do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości.

Brak substratu zaskarżenia, co dotyczy między innymi uchwały, która nie może być stosowana w jakimkolwiek wymiarze czasowym: aktualnie, na przyszłość i do oceny zdarzeń przeszłych, przesądza o niedopuszczalności skargi na taki akt. Nie jest to już bowiem akt prawa miejscowego, gdyż nie kreuje żadnych regulacji i w żadnej sytuacji zastosowania mieć nie może (zob. postanowienia WSA w Gliwicach z 30 października 2013 r. II SA/GI 975/13 oraz WSA w Krakowie z 2 października 2019 roku, II SA/Kr 868/19, dostępne na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach prawomocnym wyrokiem z 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 382/19, po rozpoznaniu skargi Wojewody Świętokrzyskiego, stwierdził nieważność:

- § 4 ust. 1 – w zakresie wyrażenia „i kontrolnym”,
- § 4 ust. 4 pkt 2,
- § 7 ust. 3 i 4

załączników od 1 do 16 do uchwały Rady Gminy Wilczyce z 12 lutego 2019 r. nr IV/36/2019 w przedmiocie uchwalenia statutów sołectw.

Zatem na mocy tego wyroku wymienione wyżej przepisy powyższej uchwały zostały wyeliminowane z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że należy te paragrafy traktować tak, jakby nigdy nie zostały podjęte. Ponieważ w niniejszej sprawie Prokurator zaskarżył: § 4 pkt 4 ust. 2 i § 7 pkt 3 i 4 uchwały Rady Gminy Wilczyce z 12 lutego 2019 r. nr IV/36/2019 (co należy odczytywać jako oczywistą omyłkę pisarską polegającą na przestawieniu oznaczenia punktów i ustępów, w konsekwencji czego należy uznać za zaskarżone: § 4 ust. 4 pkt 2 i § 7 ust. 3 i 4 uchwały Rady Gminy Wilczyce z 12 lutego 2019 r. nr IV/36/2019), a więc w zakresie, co do którego została już stwierdzona ich nieważność wyrokiem w sprawie II SA/Ke 382/19, to oznacza to, że skarżący Prokurator wniósł skargę na nieistniejący akt prawny, co czyni tę skargę niedopuszczalną w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

Dlatego Sąd, na podstawie ostatnio przywołanego przepisu odrzucił skargę.



Właściwy podpis na oryginale

Za zgodność z oryginałem

Świadczy:

z up. Kierownika Sekretariatu
Wydziału II WSA w Kielcach

Karolina Chrapkiewicz
Karolina Chrapkiewicz