

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

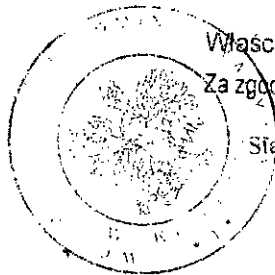
Dnia 14 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Krzysztof Armański (spr.) |
| Sędziowie | Sędzia WSA Jacek Kuza Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal |
| Protokolant | Starszy sekretarz sądowy Joanna Nowak |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 września 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Sandomierzu
na uchwałę Rady Gminy Wilczyce
z dnia 10 listopada 2014 r. nr XXXIII/192/2014
w przedmiocie uchwalenia statutu gminy

stwierdza nieważność § 69 zaskarżonej uchwały.

Właściwe podpisy na oryginale

Za zgodność z oryginałem świadczy:

Starszy Sekretarz Sądowy

Joanna Nowak



UZASADNIENIE

W dniu 10 listopada 2014 r. Rada Gminy w Wilczycach, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), dalej „u.s.g.”, podjęła uchwałę nr XXXIII/192/2014 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wilczyce (dalej również jako „Statut”). W przepisie § 68 tego aktu przyjęto, że radni mogą tworzyć kluby radnych. Z kolei w § 69 wskazano, że klub tworzy co najmniej 5 radnych.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach Prokurator Rejonowy w Sandomierzu, zarzucając rażące naruszenie prawa, a mianowicie art. 23 ust. 3 u.s.g. poprzez wprowadzenie minimalnego progu liczby radnych wymaganej dla utworzenia klubu radnych w liczbie 5, wbrew przepisom obowiązującej ustawy, i wnosząc w związku z tym o stwierdzenie nieważności § 69 Statutu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że kwestionowany zapis jest niezgodny z § 23 ust. 3 u.s.g., który stanowi, iż klub radnych stanowi co najmniej 3 radnych. Ustawodawca nie pozostawił samorządom możliwości wprowadzenia w statutach zasad ani bardziej, ani mniej restrykcyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy nowelizującej, ustawowe określenie liczby radnych niezbędnej do utworzenia klubu ma zapobiegać potencjalnym, restrykcyjnym regulacjom miejscowym w omawianym zakresie, które ograniczałyby wolność zrzeszania się radnych w klubach. W orzecznictwie sądowym już kilka lat temu wykształciła się jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą „określenie w Statucie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie Rady Gminy (...) wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład tej Rady. Wprowadzenie takiego rozwiązania powoduje brak możliwości założenia klubu radnych, bo założenia statutowe, czyli wysoka liczba radnych określona w statucie, dyskryminuje ugrupowania mające małą reprezentację w radzie, pozostające w opozycji (...) W ocenie Sądu postanowienie to jest niezgodne z prawem.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 427/16). Mając na uwadze powyższe, zdaniem Prokuratora uznać należy, że ustawowy próg trzyosobowy dla utworzenia klubu radnych znajduje swoje uzasadnienie w gminach małych i średnich, gdzie liczba radnych nie przekracza 20 osób. Niezależnie od oceny regulacji, wprowadzającej sztywny próg liczby radnych niezbędnych do

utworzenia klubu, wskazać należy, że ma ona określone konsekwencje prawne dla organizacji i funkcjonowania gminy i jej organów. Wejście w życie regulacji rodzi po stronie gmin obowiązek dostosowania ich statutów do ustawowych zasad tworzenia klubów radnych. Pomimo nowelizacji Statutu uchwałami Nr XXXVI/229/2018 z dnia 23 października 2018 r. oraz Nr III/20/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. nie dostosowano § 69 Statutu do obowiązujących regulacji. W dniu 18 sierpnia 2020 roku Prokurator Rejonowy w Sandomierzu wniósł o uchylenie stanu niezgodnego z prawem, jednakże w odpowiedzi poinformowano tut. jednostkę, że Rada Gminy Wilczyce w głosowaniu jawnym odrzuciła wniosek o dostosowanie Statutu Gminy do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wobec faktu, iż akty podustawowe nie mogą powtarzać zapisów ustawowych, zasadne jest uchylenie § 69 zaskarżonej uchwały – jako niezgodnej z prawem.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie wskazując, że po wnikliwej analizie przesłanek uzasadniających skargę, podziela zawarty w niej zarzut.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, podjęta na podstawie powyższego przepisu, jest aktem 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 i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania (w tym przypadku na terenie gminy). Wobec powyższego treść art. 94 ust. 1 u.s.g. nie

sprzeciwia się stwierdzeniu nieważności tej uchwały w całości lub części przez sąd administracyjny w razie stwierdzenia, że jest sprzeczna z prawem – niezależnie od czasu, jaki upłynął od daty jej uchwalenia.

Jak wynika z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Nie ulega wątpliwości, że 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 rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji).

Przed wszystkim podkreślić należy, że zgodnie z ogólną regułą kontroli sądowej aktów administracyjnych sąd dokonuje kontroli zaskarżonej uchwały pod względem zgodności z prawem obowiązującym na dzień jej uchwalenia, zatem stan prawny istniejący w czasie orzekania nie może mieć wpływu na ocenę tego aktu. Zauważyć zatem trzeba, że w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały (10 listopada 2014 r.) treść art. 23 u.s.g. była inna niż ta, na którą powołuje się Prokurator w uzasadnieniu skargi, wywodząc z niej sprzeczność z prawem kwestionowanego zapisu. Mianowicie nie obowiązywał wówczas, wprowadzony dopiero ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130) ust. 3 artykułu 23, który na mocy tej ustawy zaczął obowiązywać od dnia 31

stycznia 2018 r. Zgodnie z jego treścią klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych. Wbrew twierdzeniu Prokuratora nie można zatem czynić zarzutu sprzeczności § 69 Statutu z tym właśnie przepisem.

Niemniej jednak, na co zwrócił uwagę także skarżący, jeszcze zanim art. 23 ust. 3 został wprowadzony do ustawy, w orzecznictwie przyjmowano, a Sąd w składzie orzekającym to stanowisko podziela, że przy niewielkiej liczebności ustawowego składu rady ustalenie w statucie wysokiego limitu osobowego, od którego spełnienia uzależnione jest utworzeniu klubów radnych, stanowi istotne naruszenie postanowień art. 23 ust. 2 u.s.g., pozwalających na niczym nieskrępowane tworzenie wśród radnych klubów radnych (wyrok NSA z 28 listopada 1996 r., sygn. II SA 910/96). W innym wyroku NSA podkreślił, że ustalając progi liczebne uprawniające do utworzenia klubu rada powinna mieć na względzie występujące realia, w tym liczebność rady oraz wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. Określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych (a zatem tak jak to ma miejsce w niniejszym przypadku), w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady. Nie można tak interpretować przepisu art. 23 ust. 2 u.s.g., aby wolność zrzeszania się radnych w klubach formalnie gwarantować, ale w praktyce – w sposób sprzeczny z tym przepisem, a także z art. 58 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji RP – w istocie ograniczać. Ustanawianie progów liczbowych umożliwiających tworzenie i funkcjonowanie klubów radnych na bardzo wysokim poziomie – a tak jest w przypadku, gdy ustanawia się go na poziomie 1/3 składu rady – w praktyce dezawuuje wolność zrzeszania się, rozumianą w kontekście rozpoznawanej sprawy, jako wolność zakładania klubów radnych (por. m.in. wyrok NSA z 22 sierpnia 2013 r., sygn. II OSK 1619/13; wyrok NSA z 14 listopada 2017 r., sygn. II OSK 427/16, wyrok NSA z 26 listopada 2019 r., sygn. II OSK 2736/19, wyrok NSA z 23 maja 2005 r., sygn. OSK 1616/04; por. też B. Dolnicki [red.], „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, wyd. III, WKP 2021).

Dla oceny kwestionowanego zapisu nie bez znaczenia pozostaje również i to, że na gruncie art. 23 ust. 1 u.s.g. mandat radnego klasyfikowany jest jako mandat wolny. Prawo radnych do tworzenia różnorodnych klubów w istotny sposób wzmacnia możliwości wykonywana przez radnego wolnego mandatu. Grupa tworząca klub zawiązując formalne porozumienie, wyodrębnia i wzmacnia swoją pozycję w radzie. W orzecznictwie wskazuje się, że uzasadnione jest stosowanie do wolnego mandatu

radnego ogólnej reguły porządku prawnego minimalizowania ingerencji prawodawczej, tak długo, jak nie jest to konieczne, nie należy zatem ograniczać przepisami bezwzględnie obowiązującymi mandatu radnego. Chodzi więc o zapewnienie utworzenia klubu przez (w miarę możliwości) każde ugrupowanie polityczne radnych (por. wyrok WSA w Olsztynie z 7 marca 2017 r., sygn. II SA/OI 40/17, wyrok WSA w Krakowie z 28 czerwca 2004 r., III SA/Kr 349/04, wyrok WSA we Wrocławiu z 15 października 2008 r., III SA/Wr 337/08).

Mając na uwadze powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekł jak w sentencji wyroku, stwierdzając w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 i art. 94 ust. 1 u.s.g. nieważność kwestionowanej w skardze regulacji, tj. § 69 zaskarżonej uchwały.

Wszystkie podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczy.



Starszy Sekretarz Sądowy

Joanna Nowak

