



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 października 2012 r.

Poz. 2894

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 89/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 7 maja 2012 r.

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 27 kwietnia 2011 r., nr IX/89/2011 w przedmiocie zmiany uchwały Nr XVI/14/2003 z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów Gminy Bełżyce i uchwały Nr LVI/379/2010 z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania statutu sołectwa Chmielnik Kolonia I

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak (sprawozdawca)

Sędziowie: Sędzia SO del. Robert Hałabis, Sędzia WSA Ewa Ibrom

Protokolant: Starszy referent Radosław Kot

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 27 kwietnia 2011 r., nr IX/89/2011

w przedmiocie zmiany uchwały Nr XVI/14/2003 z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów Gminy Bełżyce i uchwały Nr LVI/379/2010 z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania statutu sołectwa Chmielnik Kolonia I

1. stwierdza nieważność § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim zmienia załączniki od Nr 1 do 23 do uchwały Rady Miejskiej w Bełżycach Nr XVI/14/2003 z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów Gminy Bełżyce oraz uchwałę Nr LVI/379/2010 z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania statutu sołectwa Chmielnik Kolonia I w ten sposób, że w § 7 dodaje punkt 3 podpunkt 3 o treści: „nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”.

2. stwierdza nieważność § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

3. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Pismem datowanym na 18 stycznia 2012 r. Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr IX/89/2011 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVI/14/2003 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów Gminy Bełżyce i uchwały Nr LVI/379/2010 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania statutu sołectwa Chmielnik Kolonia I. Wojewoda wnioskował o stwierdzenie nieważności uchwały.

Z treści uzasadnienia skargi wynika, że Wojewoda zakwestionował § 1 uchwały z 2011 r., który wprowadza zmiany w statutach sołectw Gminy Bełżyce (załączniki Nr 1 do 23 do uchwały Nr XVI/146/2003) oraz w statucie sołectwa Chmielnik Kolonia I (uchwała Nr LVI/379/2010), polegające na tym, że w rozdziale III zatytułowanym „Sołtys i Rada Sołecka” w § 7 dodano pkt 3 o następującej treści:

„3. Sołtysiem może być osoba, która spełnia następujące wymagania: 1) jest osobą zamieszkałą na terenie sołectwa na stałe, 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Ponadto § 1 wprowadzał zmiany w rozdziale V, zatytułowanym „Tryb wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej”, poprzez dodanie w § 20 pkt 3 o treści: „3. Sołtys traci swoją funkcję w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”.

W ocenie Wojewody wprowadzenie do statutów sołectw powyższych regulacji nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa, a zatem uchwała została podjęta bez podstawy prawnej.

Wojewoda przywołał treść art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej także jako: u.s.g.), wywodząc, że przepisy te w sposób kompletny regulują podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectwa. Ustawa przewiduje, iż czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze ma nieograniczona liczba kandydatów.

W konsekwencji zapisy statutu przewidujące utratę mandatu przez sołtysa w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem wykraczają poza granice upoważnienia wynikające z ustawy o samorządzie gminnym. Arbitralne zadecydowanie przez Radę, w ramach uchwalenia statutów sołectw o utracie funkcji przez sołtysa - przy całkowitym pominięciu woli mieszkańców - stanowi ponadto nadmierną ingerencję w autonomię jednostki pomocniczej.

Podobnie za bezprawne należy uznać obostrzenia nałożone na osoby ubiegające się o objęcie funkcji sołtysa. Wprowadzając kwestionowane regulacje Rada zawężyła w sposób istotny krąg osób posiadających bierne prawo wyborcze w zakresie wyboru na stanowisko sołtysa do kręgu osób nie skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Art. 36 ust. 2 u.s.g. przyznaje bierne prawo wyborcze nieograniczonej liczbie kandydatów spośród wszystkich uprawnionych do głosowania. Statut sołectwa nie ma prawa zawężyć tego zapisu.

Wojewoda zakwestionował również wprowadzony do statutów wymóg posiadania przez kandydata na sołtysa pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystania z pełni praw publicznych. Zdaniem organu nadzoru w uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców sołectwa. O posiadaniu zarówno czynnego jak i biernego prawa wyborczego rozstrzyga art. 36 ust. 2 u.s.g., który wyraźnie przyznaje bierne prawo wyborcze nieograniczonej liczbie kandydatów spośród stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) sołtysa ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale mieszka na obszarze sołectwa.

Nie mają prawa wybierania osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym; 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu; 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługuje osobie mającej prawo wybierania.

Rada Miejska nie jest władna wprowadzić w akcie prawa miejscowego ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego do organów sołectwa. Tego rodzaju ograniczenia mogą wynikać jedynie z przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej.

W konkluzji Wojewoda stwierdził, że zakwestionowane zapisy statutów zostały przyjęte bez podstawy prawnej i z naruszeniem art. 35 i art. 36 u.s.g.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Bełżycach wniosła o jej oddalenie.

Zdaniem Rady żaden przepis powszechnie obowiązujący nie reguluje kwestii biernego prawa wyborczego sołtysów, jak i sankcji za utratę przymiotów legitymacji sołtysa w czasie pełnienia funkcji. Art. 36 ust. 2 u.s.g. swym zakresem nie reguluje kwestii zgłaszania kandydatów, ani warunków formalnych

koniecznych do kandydowania. Przepis ten wskazuje tylko konieczne, minimalne w demokratycznym państwie zasady wyboru organów publicznych w sołectwach.

Przytaczany przepis wskazuje tylko „kto” może wybierać. Natomiast w zakresie „kogo” można wybierać ustawodawca ogranicza się tylko do wskazania, iż można wybierać z nieograniczonej liczby kandydatów. O tym, „kto” może być kandydatem ustawa milczy. Z uwagi na brak przepisów bezwzględnie obowiązujących w zakresie określenia legitymacji biernej sołtysów ustawodawca przekazał więc radzie gminy legitymację do określenia zasad i trybu wyboru sołtysów w granicach prawa miejscowego. Jeżeli rada gminy uchwała te zasady i tryb wyboru organów sołectwa to muszą być one w swej treści zgodne z zasadami przyjętymi w przepisach bezwzględnie obowiązujących. W funkcjonalnym związku z tym uprawnieniem pozostaje również możliwość określenia przez radę gminy sankcji z tytułu utraty określonych przez nią warunków formalnych w czasie pełnienia funkcji.

Regulacje przyjęte w skarżonej uchwale w żaden sposób nie ograniczają praw obywatelskich. Sołtys pełni w powierzonym mu zakresie funkcję publiczną, a tym samym winny i do niego stosować się standardy dostępu do pełnienia funkcji publicznych przyjęte w polskim porządku prawnym. Skoro rada gminy reprezentuje interesy wszystkich mieszkańców gminy, to reprezentuje tym bardziej interesy mieszkańców sołectwa. W ramach legitymacji zawartej w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. rada gminy może więc również określić zasady utraty możliwości pełnienia funkcji przez sołtysa. Uprawnienie to nie ogranicza praw mieszkańców sołectwa, bo legitymowane jest przez ustawę. W konkluzji Rada Miejska stwierdziła, że wbrew stanowisku Wojewody zakres objęty zaskarżoną uchwałą mieści się swym przedmiotem w treści art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g.

W piśmie procesowym z dnia 4 kwietnia 2012 r. pełnomocnik Rady Miejskiej zawarł wnioski zmierzające do wyjaśnienia, z czyjej inicjatywy zostało wszczęte postępowanie przez organ nadzoru. Ponadto pełnomocnik podniósł, że kwestionowane zapisy są zgodne z wolą całej społeczności lokalnej, o czym świadczą przedłożone protokoły z posiedzeń zebrań wiejskich.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części, z uwagi na to, że niektóre postanowienia zakwestionowanej przez Wojewodę Lubelskiego uchwały są niezgodne z prawem.

Regulacja prawna w zakresie wyborów organów jednostek pomocniczych gmin w ustawie o samorządzie gminnym jest dość lakoniczna. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.). Z kolei art. 36 ust. 1 ustawy jako organy sołectwa wskazuje zebranie wiejskie oraz sołtysa, którego działalność wspomaga rada sołecka, zaś ust. 2 wprowadza zasadę, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W dominującej opinii orzecznictwa i doktryny, podzielanej również przez skład orzekający, statut jednostki pomocniczej gminy ma charakter aktu prawa miejscowego (por. m.in. wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1501/03, Dz. Urz. Woj. Opol. 2004, nr 21, poz. 649). Taka kwalifikacja prawna zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego rodzi konieczność ustalenia, czy Rada Miejska w Bełżycach miała należyte upoważnienie do jej podjęcia. Wymogi w tym zakresie są bowiem surowsze w odniesieniu do aktów prawa miejscowego niż w przypadku uchwał nie mających takiego charakteru.

W świetle art. 94 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasada ta znajduje potwierdzenie w zapisach poszczególnych ustrojowych ustaw samorządowych, w tym w art. 40 ust. 1 u.s.g. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż „Konstytucyjna formuła wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie oznacza, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym (pochodnym), stanowione mogą być wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej samoistnie mogą stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą legitymować się wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych” (D. Dąbek,

Prawo miejscowe, Kraków 2007, s. 87). Stanowisko to jest powszechnie akceptowane również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. dla przykładu wyrok NSA z 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Finanse Komunalne 4/2003, s. 53; wyrok NSA z 29 maja 2009 r., I OSK 178/09, orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2007r., II SA/Rz 585/07, LEX nr 340159; wyrok WSA w Gliwicach z 8 listopada 2007r., II SA/GL 531/07, LEX nr 364969; wyrok WSA w Lublinie z 18 listopada 2008 r., III SA/Lu 309/08, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z powyższych uwag wynika, że rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym, tak jak parlament i może stanowić normy prawne tylko działając w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji.

Zakwestionowane przez Wojewodę postanowienia zaskarżonej uchwały idą w dwóch kierunkach: po pierwsze ograniczają bierne prawa wyborcze w wyborach sołtysa, poprzez wprowadzenie kryteriów: domicylu (zamieszkiwania na stałe na terenie sołectwa), zdolności do czynności prawnych i korzystania z pełni praw publicznych oraz niekaralności (brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (dodany § 7 ust. 3)). Drugie z zakwestionowanych postanowień wprowadza sankcję utraty funkcji sołtysa jako skutek skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (dodany § 20 pkt 3).

Odnosząc się do pierwszej w wymienionych kwestii należy stwierdzić, że wprowadzone przez zaskarżoną uchwałę ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa po części są niezgodne z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że sołtysa wybierają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, spośród nieograniczonej liczby kandydatów (art. 36 ust. 2).

Interpretując ten przepis należy mieć na uwadze, że dotyczy on praw wyborczych członków społeczności lokalnej. Są to prawa polityczne o charakterze podstawowym, gwarantowane na poziomie konstytucyjnym (art. 62 Konstytucji RP) oraz ustawowym (ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy; Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Znajdują oparcie również w standardach międzynarodowych dotyczących ustroju i zasad działania samorządu. Jak wynika z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz. U. z 1194, nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej jako: EKSL): samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

W świetle tych regulacji udział członka społeczności lokalnej w wyborach organów kierujących i zarządzających częścią spraw publicznych tej społeczności, zarówno w postaci czynnej (prawo wybierania), jak i biernej (prawo wybieralności), należy uznać za jeden z fundamentów demokracji lokalnej.

Z powyższych wywodów wynika, że wszelkie ograniczenia praw wyborczych wprowadzane aktami niższej rangi muszą mieścić się w granicach wyznaczanych przez akty prawne wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Taka interpretacja dodatkowo znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie ustawowej formy wprowadzania ograniczeń w zakresie praw i wolności gwarantowanych Konstytucją (art. 31 ust. 3). Podkreślić przy tym trzeba, że użyte w art. 62 Konstytucji określenie „wybory do organów samorządu terytorialnego”, trzeba obejmować szeroko, jako obejmujące również wybory do organów jednostek pomocniczych. Przemawia za tym charakter norm Konstytucji i treść art. 3 EKSL.

Jak wspomniano wyżej – z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. wynika kompetencja rady gminy do określenia w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej. Samodzielność prawodawcy miejscowego jest jednak ograniczona koniecznością respektowania granic wyznaczanych przez akty wyższej rangi. Określenie trybu wyborów to uregulowanie kwestii „technicznych” związanych z wyborami – m.in. w jakim trybie i w jakiej formie powinny być zgłaszane kandydatury, jaki powinien być tryb głosowania na kandydatów, etc. W ramach zasad wyborów do organów jednostek pomocniczych prawodawca miejscowy może również określić pewne kwestie związane z czynnym i biernym prawem wyborczym, pod warunkiem jednak, że nie wykroczy poza granice określone aktami wyższej rangi.

Podstawową regulacją prawną w dziedzinie wyborów samorządowych jest obecnie wspomniany wyżej Kodeks wyborczy. Z uwagi na jego zakres, określony w art. 1, nie ma on jednak bezpośredniego zastosowania do wyborów organów jednostek pomocniczych gmin. Z art. 1 pkt 4 i 5 Kodeksu wynika, że określa on zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że sołtysa wybierają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje pojęcia: „uprawniony do głosowania”. W ocenie sądu interpretacja tego pojęcia wymaga odwołania się do podstawowego aktu prawnego regulującego prawa wyborcze na szczeblu samorządowym, tj. do Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a) Kodeksu wyborczego prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach do rady gminy ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Prawo wybierania w wyborach wójta w danej gminie - osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy (pkt 4). Z kolei zgodnie z art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego nie ma prawa wybierania osoba: 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

W konkluzji – czynne prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy (art. 36 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 10 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego). W kwestii kluczowej dla sprawy – biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa ustawa o samorządzie gminnym stanowi jedynie, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Choć nie wynika to wprost z art. 36 ust. 2 u.s.g., to jednak funkcjonalna wykładnia tego przepisu wskazuje, że bierne prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby, które posiadają czynne prawo wyborcze. Zgodna z rozsądkiem jest interpretacja, że wybranym do organów publicznych może być ten, kto sam posiada prawo wybierania.

Do określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa nie znajdują natomiast zastosowania postanowienia art. 11 Kodeksu wyborczego, które dotyczą organów gminy, a nie jej jednostki pomocniczej. W tym zakresie charakter *lex specialis* ma art. 36 ust. 2 u.s.g., wprowadzający zasadę, że sołtysa wybiera się spośród nieograniczonej liczby kandydatów, posiadających – jak wskazuje wykładnia funkcjonalna – czynne prawo wyborcze. Nie można zatem – poprzez analogię – stosować do kandydatów na sołtysów art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego, pozbawiającego biernego prawa wyborczego osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Jak wspomniano wyżej – z uwagi na fundamentalny charakter praw wyborczych akt prawa miejscowego nie może wprowadzać ich ograniczeń w stopniu nieprzewidzianym w akcie rangi ustawowej. Rada gminy uchwalając zasady wyborów organów jednostki pomocniczej, a więc również i regulując zagadnienia praw wyborczych musi mieścić się w granicach, jakie tym prawom wyznaczają przepisy Konstytucji i ustaw.

Porównując powyższe ustalenia z treścią § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały (dodającej do statutów w § 7 ust. 3) należy stwierdzić, że wprowadzone przez Radę Miejską wymagania do pełnienia funkcji sołtysa w części mieszczą się w granicach wyznaczonych ustawowo (wymóg domicylu, pełnej zdolności do czynności prawnej i korzystania z pełni praw publicznych), w części zaś wykraczają poza regulacje ustawowe (wymóg niekaralności).

Jak wskazano wyżej – z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybieralności na stanowisko sołtysa jest uzależnione tylko od posiadania czynnego prawa wyborczego. Wymóg niekaralności nie stanowi dopuszczalnego ograniczenia czynnego prawa wyborczego do organów gminy, a co za tym idzie – również do organów jednostek pomocniczych (arg. ex art. 10 Kodeksu wyborczego). Wprowadzone kwestionowaną uchwałą ograniczenie prawa wybieralności w wyborach na sołtysa poprzez wymóg niekaralności (§ 7 ust. 3 pkt 3 statutów po zmianie) wykracza poza granice wyznaczone przepisami u.s.g. i Kodeksu wyborczego. W tej sytuacji musi być uznane za pozbawione podstaw prawnych.

Inaczej należy ocenić ograniczenia wynikające z kryteriów domicylu, posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystania z pełni praw publicznych. Wymogi te nie wychodzą poza określone ustawowo (art. 36 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 10 Kodeksu wyborczego) ograniczenia praw wyborczych członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Rada Miejska w Bełżycach miała zatem prawo je wprowadzić,

określając zasady wyborów organów jednostki pomocniczej w jej statucie, na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.

Orzecznictwo krytycznie ocenia technikę prawodawczą organów samorządowych polegającą na powielaniu w uchwałach uregulowań ustawowych (por. m.in. wyrok NSA z 25 sierpnia 1994 r., SA/Gd 1260/94, OwSS 1996, Nr 2, poz. 4; wyrok NSA z 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Finanse Komunalne 2003, Nr 4; wyrok NSA z 27 maja 2009 r., II OSK 1906/08, LEX nr 574410; wyrok WSA we Wrocławiu z 7 grudnia 2009 r., II SA/Wr 401/09, LEX nr 583193). Z takim jednak przypadkiem nie mamy do czynienia w badanym przypadku, gdyż przepisy u.s.g. i Kodeksu wyborczego nie określają wprost i bezpośrednio przesłanek biernego prawa wyborczego w organach pomocniczych gmin, a kompetencje rady gminy wynikają w tym zakresie z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., z zastrzeżeniem, że wyznaczając przesłanki ograniczające prawa wyborcze nie może wykroczać poza granice określone ustawowo.

W konkluzji należy stwierdzić, że sprzeczny z prawem jest tylko § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim dodaje do § 7 statutów sołectw Gminy Bełżyce oraz sołectwa Chmielnik Kolonia I podpunkt 3 o treści: „nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Uchybienie to jest przy tym zbyt poważne, aby mogło być uznane za nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g.

W pozostałym zakresie § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały nie jest niezgodny z prawem. W tym zatem zakresie skarga Wojewody podlega oddaleniu.

Oceniając kwestię zgodności z prawem wprowadzonych zaskarżoną uchwałą postanowień dotyczących utraty funkcji sołtysa jako skutku skazania prawomocnym wyrokiem sądu (§ 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały), należy stwierdzić, że w tym zakresie uchwała jest niezgodna z prawem.

W obowiązujących przepisach prawa nie da się wskazać takiego, który upoważniałby radę gminy do wprowadzania tego typu regulacji. Nie mieszczą się one w pojęciu określenia w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.). Chybiony jest argument skargi odwołujący się do zasad jednolitości systemu prawnego. Sankcja wygaśnięcia mandatu organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jako konsekwencja utraty prawa wybieralności w konsekwencji wyroku skazującego za przestępstwo wynika z postanowień Kodeksu wyborczego (art. 492 § 1 w zw. z art. 11 § 2), jednak nie może być ona przez analogię stosowana do sołtysa, jako organu jednostki pomocniczej gminy. Określony w art. 1 Kodeksu jego zakres zastosowania nie wskazuje, aby jego postanowienia dotyczyły również wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy takie odesłanie wynika z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, czego przykładem jest określenie czynnego prawa wyborczego, o czym była mowa wyżej.

Dodatkowo należy wskazać, że kwestionowane postanowienia godzą w uprawnienia zebrania wiejskiego, jako organu uprawnionego do wyboru sołtysa (§ 19 ust. 2 statutu). Stali mieszkańcy sołectwa, uprawnieni do głosowania i wybierający sołtysa tworzą właśnie zebranie wiejskie. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, „zgodnie z niepisaną - ale uznawaną w prawie ustrojowym - zasadą, odwołać może ten podmiot, który wybrał (powołał), a zatem np. w przypadku sołectwa kompetencja do odwołania sołtysa i rady sołectkiej należy do stałych mieszkańców sołectwa. Ponieważ tworzą oni równocześnie organ uchwałodawczy sołectwa - zebranie wiejskie, wniosek o odwołanie sołtysa może być przegłosowany na zebraniu wiejskim bez przeprowadzania specjalnej procedury. Dlatego nie wydaje się, aby - w braku stosownych postanowień statutu sołectwa - można było odmówić zebraniu wiejskiemu prawa do odwołania sołtysa i członków rady sołectkiej”. (P. Chmielnicki [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, wyd. 3, Warszawa 2007, s. 366).

Ponadto kwestionowane postanowienia uchwały zmieniającej pozostają w sprzeczności z samym statutem. Z § 20 ust. 1 wynika, że sołtys jest bezpośrednio odpowiedzialny przez zebraniem wiejskim i może być przez ten organ odwołany, jeżeli nie wykonuje swoich obowiązków, narusza postanowienia statutu i uchwały zebrania lub dopuścił się „czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska (utracił zaufanie mieszkańców sołectwa)”. Skazanie prawomocnym wyrokiem niewątpliwie może być ocenione jako taka przesłanka i wówczas to zebranie wiejskie powinno samo zdecydować, czy utraciło zaufanie do swego sołtysa i czy chce go z tej przyczyny odwołać.

W konsekwencji należy podzielić stanowisko organu nadzoru, że zapisy statutu przewidujące utratę mandatu przez sołtysa w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem wykroczyć poza granice

upoważnienia wynikające z ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto postanowienia te pozostają w sprzeczności z kompetencjami zebrania wiejskiego do odwołania sołtysa. Również i te postanowienia zaskarżonej uchwały są niezgodne z prawem, w konsekwencji zachodzi konieczność stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 1 pkt 2, na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g.

W ocenie sądu nie zasługują na uwzględnienie argumenty strony skarżącej, że zakwestionowane regulacje zostały zaakceptowane przez społeczność sołectwa. Po pierwsze wola społeczności lokalnej nie może sprzeciwiać się regulacjom prawnym uchwalanym przez wyrażiciela woli suwerena – Narodu, jakim jest parlament. Jest to fundamentalna reguła demokracji w państwie unitarnym jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 3 Konstytucji RP). Po drugie społeczność lokalna może wyrazić swoją wolę w wyborach sołtysa, w których może przecież negatywnie ocenić jako kandydata na sołtysa osobę, która popadła w konflikt z prawem, co zostało potwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu. Ponadto – jak wspomniano wyżej – w kwestii odwołania z funkcji sołtysa przepisy statutu przewidują kompetencje zebrania wiejskiego, a więc zgromadzenia wszystkich członków społeczności lokalnej. Wbrew twierdzeniom strony skarżącej zakwestionowanie postanowień zaskarżonej uchwały w żaden sposób nie zagraża demokracji lokalnej, możliwość wyrażania przez nią woli jest w pełni zachowana.

Mając powyższe na uwadze, sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w określonym w sentencji zakresie, na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270; dalej jako: p.p.s.a.). W pozostałym zakresie skarga Wojewody została oddalona na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Pomimo uwzględnienia skargi sąd nie orzekł na podstawie art. 152 p.p.s.a. o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały, z uwagi na to, że ma ona charakter aktu prawa miejscowego. W tym względzie należy zwrócić uwagę na treść art. 61 § 3 p.p.s.a., który wyłącza możliwość wstrzymania przez sąd wykonania przepisów prawa miejscowego, w ramach tzw. ochrony tymczasowej, przed rozpoznaniem skargi. Te same racje przemawiają zdaniem sądu za niestosowaniem w odniesieniu do aktów prawa miejscowego art. 152 p.p.s.a. Akty te są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, a zatem są to akty stanowienia a nie akty stosowania prawa, nie podlegają zatem wykonaniu, o jakim mowa w art. 152 p.p.s.a., lecz obowiązują.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.