



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7786

WYROK NR IV SA/PO 290/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 17 lipca 2020 r.

w sprawie nadania Statutu Sołectwu Nowa Obra

Sygn. akt IV SA/Po 290/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędzia WSA Katarzyna Nikodem (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie

na uchwałę Rady Miejskiej w Wolsztynie

z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/357/2014

w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Nowa Obra

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, w części:

- § 4, § 5 oraz § 15 statutu w zakresie użytego w nim w zwrocie „w szczególności”;
- § 9 ust. 2 pkt 2;
- § 24 ust. 1 i 2;
- § 29 ust. 1 pkt 2;

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Wolsztyn 25 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę nr XL/357/2014 w sprawie nadania statutu Sołectwu Nowa Obra.

Uchwała ta stanowi przedmiot skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Wolsztynie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w części obejmującej uregulowania zawarte

w §3 pkt 4, §6 ust. 1, §6 ust. 3, §7, §8 ust. 1 i 2, §9 ust. 2 pkt 2, §10 ust. 1, §20, §24, §27 ust. 3, §29 ust. 1 pkt 2, co do których Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności. Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa: art. 35 ust. 1, 2 i 3, art. 36 ust. 1 i 2, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 poz. 594 ze zm., zwanej dalej u.s.g.) w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zw. z § 115 oraz 135 w zw. z par. 143 oraz § 118 i § 137 w zw. z par. 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej (t.j. Dz. U. 2016 nr 233), polegające na zawarciu w uchwale regulacji z przekroczeniem delegacji ustawowej:

1. w §3 ust. 4 poprzez uchwalenie, że sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy
2. w §6 ust. 1 poprzez uchwalenie, że działanie sołectwa jest jawne i ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw
3. w §6 ust. 3 poprzez uchwalenie, że udostępnienie informacji publicznej na temat sołectwa odbywa się w sposób i na zasadach określonych w przepisach prawnych
4. w §7 poprzez uchwalenie, że organami sołectwa są zebranie wiejskie i sołtys
5. w §8 ust. 1 i 2 poprzez uchwalenie, że organem uchwałodawczym sołectwa jest zebranie wiejskie, a organem wykonawczym sołectwa jest sołtys
6. w §9 list. 2 pkt 2 poprzez uchwalenie, że wybór i odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej należy do zebrania wiejskiego
7. w §10 ust. 1 poprzez uchwalenie, że członkami zebrania wiejskiego są stale zamieszkujący mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania
8. w §20 poprzez uchwalenie, że wybory sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym
9. w §24 poprzez uchwalenie, że dla dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 osób posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej
10. w §27 ust. 3 poprzez uchwalenie, że wybory sołtysa dokonują się w głosowaniu tajnym
11. w §29 ust. 1 pkt 2 poprzez uchwalenie, że wygaśnięcie mandatu sołtysa lub członka rady sołeckiej następuje na skutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów

W uzasadnieniu przytoczył treść naruszonych przepisów i wskazał, że w §3 pkt 4 Rada Gminy Wolsztyn uchwaliła, że sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, co stanowi powtórzenie zapisów zawartych już w art. 5 ust. 1 u.s.g. Analogiczne uwagi można odnieść również do innych zapisów ustawowych w Uchwale Rady Gminy Wolsztyn. Odnośnie uregulowania zawartego §6 ust. 1 stwierdził, że zgodnie z przepisem art. 11b ust. 1 u.s.g. działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność jest również uregulowana w art. 11b i 14 u.s.g. Uregulowania w §7, §8 ust. 1 i 2, § 20, §27 ust. 3 są powtórzeniem zapisów zawartych w art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Ponadto treść §6 ust. 3 uchwały stanowi powielenie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Odnośnie §9 ust. 2 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym wybór i odwoływanie sołtysa i członków rady sołeckiej należy do zakresu działania zebrania wiejskiego prokurator wskazał, że przepis ten jest do pewnego stopnia powtórzeniem zapisów ustawowych – art. 36 ust. 2. Zgodnie z §10 ust. 1 uchwały członkami zebrania wiejskiego są stale zamieszkujący mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania, co należy zakwestionować na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Uchwalona w § 29 ust. 1 pkt 2 uchwały przesłanka wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej z uwagi na utratę prawa wybieralności narusza art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 u.s.g. oraz art. 2 i 7 Konstytucji RP. Nadto brak jest upoważnienia ustawowego dla organu gminy, by w § 24 ust. 1 Statutu ustalić wymagane kworum dla ważności zebrania wiejskiego poprzez wprowadzenie wymogu obecności 1/5 uprawnionych do głosowania – art. 36 ust. 1 u.s.g. jest regulacją kompletną, tak jak i art. 35 ust. 2 u.s.g.

W odpowiedzi na skargę organ uznał zarzuty skargi co do naruszenia prawa w zakresie §3 ust. 5, §4, §5, §15 w zakresie zwrotu „w szczególności”, §10 ust. 1 w zakresie „posiadający prawo do głosowania”, §9 ust. 2 pkt 2, § 20, § 21 ust. 1 i 3, §24 ust. 1 i 2, §29 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały oraz wniósł o oddalenie skargi w pozostałym zakresie, to jest co do zarzutów naruszenia prawa w zakresie § 3 ust. 4 („Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy. Jego mieszkańcy wspólnie z mieszkańcami innych

sołectw tworzą wspólnotę samorządową Gminy Wolsztyn”), § 6 („1. Działania sołectwa są jawne. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania sołectwa oznacza w szczególności prawo do uzyskania informacji o sołectwie, prawo wstępu na zebranie wiejskie, a także dostęp do dokumentów sołectwa, w tym protokołów i uchwał zebrania wiejskiego. 3. Udostępnienie informacji publicznej na temat sołectwa odbywa się w sposób i na zasadach określonych w przepisach prawnych.”), § 7 („Organami sołectwa są: 1) zebranie wiejskie 2) sołtys”), 8 pkt 1 i 2 („Organem uchwałodawczym sołectwa jest zebranie wiejskie. 2. Organem wykonawczym jest sołtys.”), § 27 ust. 3 („Wybory sołtysa i rady sołeckiej dokonuje się w głosowaniu tajnym.”) i § 35 („Zmiany w statucie dokonuje rada po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”) uchwały. W uzasadnieniu organ przyznał, że przytoczone przepisy zawierają powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w ustawie o samorządzie gminnym, jednakże uznał za uzasadnione powtórzenie tekstu ustawy o samorządzie gminnym w celu jasności i czytelności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Nie jest sporne w sprawie, 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. Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w razie stwierdzenia, że istotnie narusza prawo, treść art. 94 ust. 1 u.s.g. zezwala na stwierdzenie jej nieważności przez sąd administracyjny w całości lub w części, nawet jeżeli od czasu podjęcia uchwały upłynął rok.

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. Statut jednostki pomocniczej, jak stanowi art. 35 ust. 3 u.s.g., określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Sąd podziela pogląd Prokuratora, że w świetle art. 35 § 3 pkt 3 u.s.g. i - dodajmy - art. 35 § 3 pkt 4 u.s.g. zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Wymogów tych z pewnością nie spełniają regulacje § 4 i § 5 statutu, z których pierwsza normuje w sposób otwarty, przy użyciu zwrotu "w szczególności", zadania poszczególnych sołectw "Do zadań sołectwa należy w szczególności: (...)", a druga, tak samo, sposób ich realizacji "Zadania określone w § 4 sołectwo realizuje w szczególności poprzez: (...)".

To samo dotyczy regulacji zawartej w § 15 statutu dotyczącego zakresu działań sołtysa.

Wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, upoważnienia do takiego działania uchwałodawczego nie da się wyprowadzić z faktu użycia przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrotu "w szczególności". Zwrot ten znamionuje bowiem niewyczerpujący charakter zawartego w tym przepisie

wyliczenia elementów treściowych statutu, natomiast w ogóle nie odnosi się do sposobu uregulowania (enumeratywnie czy w sposób przykładowy) poszczególnych ww. elementów w statucie. Innymi słowy, użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot "w szczególności" przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze kwestie, niż wskazane w pkt 1-5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii - a zwłaszcza zadań jednostki pomocniczej i jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań - w sposób otwarty.

Nie sposób mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni "konkretnych" uprawnień w sytuacji, gdy - tak jak w niniejszej sprawie - nie zostały one wymienione w statucie w sposób wyczerpujący. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 4, § 5, § 15 statutu w zakresie użytego w nim zwrotu "w szczególności".

Należy stwierdzić, że powtórzenie regulacji ustawowych jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa.

W niniejszej sprawie Sąd uznał, że nie jest uprawnione stwierdzanie nieważności § 8 ust. 1 i 2, które w rzeczywistości stanowi powtórzenie zapisu zawartego w art. 36 ust. 1 u.s.g., jednakże nie ma ono charakteru istotnego, czy rażącego. Podobnie pozostawił Sąd zapis zawarty w § 7, §20 i §27 ust. 3 statutu, czy § 3 ust. 4 Statutu (zgodny z art. 5 ust. 1 u.s.g.), §6 ust. 1 (zgodny z art. 11b i art. 14 u.s.g.). Niezrozumiałą jest przy tym zarzut naruszenia przez §6 ust. 3 przez powielenie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż nie stanowi on wprost powielenia przepisów tejże ustawy, ani ich nie modyfikuje.

Kolejny z zarzutów podniesionych przez Prokuratora dotyczył uregulowania zawartego w § 10 ust. 1 statutu, zgodnie z którym członkami zebrania wiejskiego są stale zamieszkujący mieszkańcy sołectwa posiadający prawo do głosowania. Zdaniem skarżącego uzależnienie członkowska mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim na terenie którego stale zamieszkują od faktu posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 3 u.s.g. Zdaniem Prokuratora powyższy zapis narusza art. 36 ust 2 u.s.g.:

W tym miejscu Sąd wskazuje, że prawo udziału w zebraniu wiejskim w rozumieniu przepisów przedmiotowego statutu należy wiązać z prawem do podejmowania na nim rozstrzygnięć. Zebranie wiejskie zostało bowiem zdefiniowane w § 8 ust.1 statutu jako organ uchwałodawczy, co koresponduje z art. 36 ust. 1 u.s.g. stanowiącym, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Prawo udziału w zebraniu wiejskim rozumianym jako organ sołectwa, może, zdaniem Sądu, być ograniczone do mieszkańców sołectwa mających czynne prawo wyborcze. Sąd podziela w tym zakresie stanowisko i argumentację wyrażoną przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 grudnia 2013 r., II OSK 2456/13. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia stwierdzono, że: "nie wszyscy mieszkańcy sołectwa mają zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa, a ustalenie kręgu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim powinno być dokonane przez odniesienie do przepisów ustawowych regulujących podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnotie samorządowej, w szczególności art. 11 ust. 1 u.s.g. stanowiącego, że mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Rozważając legalność przedmiotowego rozwiązania wprowadzonego do statutu sołectwa trzeba mieć na uwadze to, że zebranie wiejskie w sołectwie jest formą demokracji bezpośredniej, co determinuje konieczność uwzględnienia całokształtu unormowań ustawowych i konstytucyjnych dotyczących ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, zwłaszcza zasad udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy.

Zważyć należy, że zgodnie z art. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową i to mieszkańcy gminy sprawują władzę. Jednak art. 11 u.s.g. wyróżnia dwie formy podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców gminy, a mianowicie w drodze demokracji bezpośredniej (głosowanie powszechne poprzez wybory lub referendum) oraz w drodze demokracji pośredniej (za pośrednictwem organów gminy). Z powyższej regulacji wynika, że nie każdy mieszkaniec gminy ma zapewnioną możliwość czynnego uczestniczenia w kierowaniu sprawami wspólnoty gminnej i jest to ustawowo uzależnione od stałego zamieszkiwania na obszarze gminy oraz posiadania czynnego prawa wyborczego do organów gminy. Dla przynależności do wspólnoty gminnej nie mają znaczenia takie okoliczności jak wiek, zdolność do czynności prawnych czy posiadanie praw publicznych i obywatelskich, natomiast warunkują

one zakres uprawnień przysługujących poszczególnym członkom wspólnoty samorządowej. W piśmiennictwie zaznaczono, że chociaż nie jest poprawne ograniczanie wspólnoty do wyborców, to dla korzystania z wszystkich uprawnień członka wspólnoty konieczne jest posiadanie biernego i czynnego prawa wyborczego do organów gminy (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 57). Również w odniesieniu do zebrania wiejskiego wskazuje się, że mogą w nim uczestniczyć wszyscy wyborcy zamieszkali na terenie sołectwa. Tradycyjnie przyjmuje się, że zebranie wiejskie jest formą demokracji bezpośredniej, dopuszczającą do swego grona wszystkich wyborców danej jednostki (zob. K. Bondarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, LexisNexis 2006, s. 196). Zebranie wiejskie jest instytucją demokracji bezpośredniej, bowiem w jego skład wchodzi stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania (Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2005, s. 255). Z tych względów uzasadnione jest twierdzenie, że o ile wspólnotę samorządową sołectwa tworzy ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na jego obszarze, to nie wszyscy mieszkańcy danego sołectwa sprawują władzę poprzez podejmowanie rozstrzygnięć na zebraniach wiejskich. Zauważyć przy tym trzeba, że zebranie wiejskie podejmuje uchwały zasadniczo w tych sprawach, które zostały przekazane do zakresu działania sołectwa przez radę gminy. Gdyby zatem do utworzenia sołectwa nie doszło, to określone zadania pozostałyby w kompetencji rady gminy. Okoliczność ta dodatkowo dowodzi, że w obu sytuacjach czynny udział w kierowaniu sprawami wspólnoty powinien mieć ten sam krąg osób uprawnionych z tym, że na szczeblu gminy udział ich będzie się odbywał poprzez uczestnictwo w wyborach do organów stanowiących gminy bądź poprzez głosowanie w referendum, natomiast w ramach sołectwa będzie to głosowanie na zebraniu wiejskim. Nie ma powodów, aby różnicować uprawnienia mieszkańców gminy w zależności od tego, czy w gminie są, czy też nie są utworzone sołectwa. Wszyscy mieszkańcy gminy powinni mieć stworzone na równych zasadach możliwości uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych. Skoro ustawodawca nie określił wprost, że w głosowaniu na zebraniu wiejskim biorą udział wszyscy mieszkańcy sołectwa, to oznacza, że pozostawił w tym zakresie radzie gminy swobodę, aczkolwiek ograniczoną całokształtem unormowań prawnych obowiązujących w sferze sprawowania władzy publicznej przez członków wspólnoty samorządowej.

W świetle powyższej argumentacji za niezasadny należało uznać zarzut Prokuratora dotyczący przekroczenia kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 3 u.s.g. poprzez ograniczenie członkostwa w zebraniu wiejskim do stałych mieszkańców sołectwa posiadających prawo do głosowania. Jeszcze raz należy podkreślić, że chodzi tu o udział w zebraniu wiejskim jako organie uchwałodawczym oraz o prawo do głosowania na tym zebraniu, o czym wprost stanowi kwestionowany zapis. Istotny jest tu też aspekt, że przyjęta treść statutu rozwiązuje problem identyfikacji osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim i ustalenia składu zebrania, co ma znaczenie dla oceny ważności podejmowanych przez zebranie wiejskie uchwał.

Za równie niezasadny należało uznać kolejny zarzut dotyczący § 21 ust. 3 Statutu, zgodnie z którym nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem Sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem Sądu.

W przepisach Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum lokalnym został przez ustawodawcę precyzyjnie określony krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy, jak też do udziału w referendum gminnym. Mianowicie są to osoby będące obywatelami polskimi oraz obywatelami Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy. Utrata czynnego prawa wyborczego, a w konsekwencji także prawa udziału w referendum, następuje wobec osób, których pozbawiono praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub pozbawiono praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu bądź osób, które zostały ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. (...) Unormowania wymienionych ustaw, stanowiące o ograniczeniach co do zasady powszechności wyborów czy udziału w referendum, korespondują z treścią Konstytucji, której art. 62 stanowi, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (ust. 1); a ponadto, że prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (ust. 2).

Warunkowanie udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej poprzez wprowadzenie cenzusu wieku jest uzasadnione tym, że wiek jest jednym z istotnych elementów decydujących o zakresie praw i obowiązków danej osoby w sferze prywatnej i publicznoprawnej. W świetle prawa cywilnego ukończenie 18 lat życia oznacza uzyskanie pełnej zdolności do czynności prawnych. Z kolei ubezwłasnowolnienie oznaczające pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych dotyczy osób, które nie są zdolne do dokonania świadomego aktu wyboru. Dodać również trzeba, że przewidziany w prawie karnym środek karny w postaci pozbawienia praw publicznych (art. 40 § 1 k.k.) orzekany jest wyłącznie wobec sprawców przestępstwa popełnionego w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie, gdy jednocześnie wymiar orzekanej kary nie jest krótszy niż 3 lata.

Skoro wymienione okoliczności stanowią z mocy Konstytucji i ustaw ograniczenia w realizacji praw publicznych, w tym praw wyborczych obywateli, to nie ma przeszkód, aby te same kryteria zastosować przy statutowym określeniu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim. Wręcz wskazane jest zachowanie jednolitych zasad w zakresie uczestnictwa mieszkańców w rozstrzyganiu spraw wspólnoty samorządowej.

Za nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych Sąd uznał natomiast zawarty w § 29 ust 1 pkt 2 Statutu zapis, zgodnie z którym jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej jest utrata prawa wybieralności.

Przepis art. 492 § 1 pkt 4 w zw. z art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2018 r., poz. 754 ze zm.). wprowadza instytucję stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta w przypadku utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów. Instytucja ta, nie ma zastosowania do sołtysa, czy też członka rady sołeckiej. Wskazać należy, że przyznane organom władzy publicznej kompetencje prawotwórcze muszą być realizowane w sposób ścisły, wykluczający jakąkolwiek ich interpretację, czy to rozszerzającą, czy też zawężającą. Tym samym zawarta w § 29 ust. 1 pkt 2 Statutu przesłanka wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej, z uwagi na utratę prawa wybieralności, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach i w sposób istotny narusza art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 oraz art 2 i art 7 Konstytucji RP. Nie można bowiem przyjąć, aby sporne unormowanie stanowiło element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane, na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej.

Za uzasadniony w części Sąd uznał zarzut naruszenia art 36 ust. 2 u.s.g. W § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu, postanowiono, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej.

Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że w samym Statucie - w § 8 ust. 1 - zawarto zapis definiujący, czym jest zebranie wiejskie w rozumieniu uchwały, wskazując, że jest ono organem uchwałodawczym sołectwa. Przyznanie zebraniu wiejskiemu - definiowanemu tak jak w kontrolowanej uchwale - charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy - zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia tego organu o kompetencje elekcyjne. Konieczne było zatem stwierdzenie nieważności w części § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały w zakresie wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej.

Powyższe nie dotyczy natomiast procedury odwołania. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (vide: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17). Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, kompetencji do odwołania sołtysa i rady sołeckiej, w sposób istotny narusza prawo. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym.

Za zasadny Sąd uznał zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 3 w z w. z art 36 ust. 1 u.s.g. poprzez bezpodstawne wprowadzenie w treści § 24 ust. 1 statutu wymagania kworum dla ważności wyboru Sołtysa i rady sołeckiej.

Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one ustawowe i bezwzględnie obowiązujące zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r., II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., II SA/OI 1446/16).

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Waldemar Inerowicz

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Nikodem