



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7802

WYROK NR IV SA/PO 285/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 lipca 2020 r.

w sprawie nadania Statutu Sołectwa Gościeszyn

Sygn. akt IV SA/Po 285/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski

Sędzia WSA Monika Świerczak (spr.)

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 23 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie

na uchwałę Rady Miejskiej w Wolsztynie

z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/352/2014

w sprawie nadania Statutu Sołectwa Gościeszyn

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4, § 5 oraz § 15 w zakresie zwrotu "w szczególności", § 9 ust. 2. pkt 2, § 24 ust. 1 i 2 oraz § 29 ust. 1 pkt 2;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wolsztynie, powołując się na art. 35 ust.1, art. 40 ust 1 i 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594, dalej „u.s.g.”) podjęła uchwałę z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/352/2014 w sprawie: nadania Statutu Sołectwu Gościeszyn.

Prokurator Rejonowy w Wolsztynie w dniu 12 lutego 2020 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na ww. uchwałę zarzucając jej istotne naruszenie prawa.

1. § 4, § 5, § 15 Statutu w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”.

2. powielenie przez § 7 i § 8 ust. 1 i 2 Statutu przepisów prawa powszechnie obowiązującego tj. art 36 u.s.g.

3. § 10 ust. 1 Statutu w zakresie sformułowania „posiadający prawo do głosowania” wskazując, że uzależnienie członkostwa mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują od faktu posiadania czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji ustawowej wynikającej z art. 35 u.s.g. i narusza 36 ust 2 u.s.g.

4. § 21 ust. 3 pkt 1-3 Statutu wskazując, że regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze przez jego ograniczenie.

5. § 29 ust. 1 pkt 2 Statutu wskazując na nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych zapisu, zgodnie z którym jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołectwiej jest utrata prawa wybieralności.

6. art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez bezpodstawne upoważnienie zebrania wiejskiego w § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu do wyboru i odwoływania sołtysa i członków rady sołectwiej, co w istocie stanowi formę poprawy ustawodawcy i modyfikację art. 36 ust. 2 u.s.g., w którym to przepisie ustawodawca wskazał, że członkowie rady sołectwiej wybierani są przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

7. 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 sołectwiej.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Wolsztyna wskazał, że uznaje zarzuty skargi, co do naruszenia prawa w § 4, § 5, § 15 Statutu w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”, § 10 ust. 1 Statutu w zakresie „posiadający prawo do głosowania” oraz § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu sołectw Gminy zgodnie, z którym do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwoływanie sołtysa i członków rady sołectwiej z uwagi na niedopuszczalną modyfikację art. 36 ust. 2 u.s.g. Także przepisy § 20 Statutu dotyczącego wyboru sołtysa i rady sołectwiej, § 21 ust. 1 i 3 Statutu dotyczącego prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), § 24 ust. 1 i 2 Statutu dotyczącego zasad wyboru sołtysa i rady sołectwiej, § 29 ust. 1 pkt 2 Statutu dotyczącego wygaśnięcia mandatu na skutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów stanowią modyfikację art. 36 ust. 2 u.s.g.

Organ wniósł o oddalenie skargi w zakresie stwierdzenia nieważności: § 3 ust. 4 Statutu, § 6 ust. 1 i 2 Statutu, § 7, § 8 pkt 1 i 2 oraz § 35 Statutu.

Burmistrz przyznał, że przytoczone wyżej przepisy zawierają powtórzenie regulacji ustawowej, jednakże w celu jasności i czytelności zdaniem organu taki zabieg jest dopuszczalny i uzasadniony.

W odpowiedzi na zarządzenie z 16 czerwca 2020r. organ wyjaśnił sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych związanych z podjęciem Uchwały w sprawie nadania statutu Sołectwa Powodowo i przedłożył odpisy dokumentów wskazujących, że konsultacje zostały przeprowadzone zgodnie z uchwałą Nr XXXVIII/330/2014 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 30 kwietnia 2014r. w sprawie przeprowadzania z mieszkańcami konsultacji społecznych projektów uchwał Rady Miejskiej w Wolsztynie w sprawie nadania statutów sołectwom położonym na terenie Gminy Wolsztyn oraz że projekt Uchwały został udostępniony mieszkańcom do publicznego wglądu (k. 41 - 84 akt sąd.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 (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.

Na podstawie art. 15 z.zs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.) w związku z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uroszczonym.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Miejskiej w Wolsztynie nr XL/352/2014 z 25 czerwca 2014r. w sprawie: nadania Statutu Sołectwu Gościeszyn. Skargę na powyższą uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a p.p.s.a. można zatem wnieść w każdym czasie, co Prokurator uczynił.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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.

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".

Słusznie podnosi Prokurator, że co do zasady, jedną z zasadniczych reguł tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzeń powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Skład orzekający w sprawie niniejszej podziela ten pogląd. Powyższe stwierdzenie nie oznacza jednak, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie uznane za naruszenie prawa. Należy mieć na uwadze, że z punktu widzenia sołectwa statut, pełni kluczową rolę ponieważ normuje on fundamentalne kwestie związane z funkcjonowaniem jego organów, normuje organizację i zakres działania sołectwa. Zatem podkreślenia wymaga, że zawarte w nim zapisy winne być czytelne dla mieszkańców danego sołectwa, którzy nie muszą być podmiotami profesjonalnymi. W niniejszej sprawie Sąd uznał, że nie jest uprawnione stwierdzanie nieważności § 8 ust. 1 i 2 Statutu, 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 Statutu.

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 wspólnotcie 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 ustalania 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 rozstrzygnięciu spraw wspólnoty samorządowej.

Za nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych Sąd uznał natomiast zawarte w § 29 ust 1 pkt 2 Statutu postanowienie uchwały, 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 (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 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 u.s.g. 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 Sąd uznał zarzut naruszenia art. 36 ust. 2 u.s.g. W § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu, w którym 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.). Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki terytorialnej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Brak jest w aktualnym stanie prawnym przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego do dokonywania wyboru i odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że w samym Statucie - w § 8 ust. 1 - zawarto postanowienie definiujące, 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. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych. Konieczne było zatem stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 pkt 2 .

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).

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że stwierdzić należy nieważność także i § 24 ust. 2 Statutu, skoro postanowienie § 24 ust. 1 Statutu rażąco narusza prawo, a treść ust. 2 tego § jest związana z postanowieniem ust. 1. Pozostawienie samego postanowienia § 24 ust. 2 Statutu przeczyłoby zasadzie jasności i zupełności tekstu prawnego zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

Mając to wszystko na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o nieważności § 4, § 5, § 15 Statutu w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności”, § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu, § 24 ust. 1 i 2, § 29 ust. 1 pkt 2 Statutu.

W pozostałej części Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska