



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7811

### WYROK NR IV SA/PO 990/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 lipca 2020 r.

#### w sprawie nadania statutu Sołectwu Daszewice

Sygn. akt IV SA/Po 990/20

#### WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt

Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Nikodem (spr.)

Sędzia WSA Barbara Rennert

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Śremie

na uchwałę Rady Miejskiej w Mosinie

z dnia 5 czerwca 2018 r. nr LXIX/816/18

w przedmiocie nadania statutu Sołectwu Daszewice

I. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie:

- § 8 ust. 2 w części, w jakiej wskazuje, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór Sołtysa oraz członków Rady Sołectkiej;

- § 19;

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Mosinie 5 czerwca 2018 r. przyjęła uchwałę nr LXIX/820/18 w sprawie nadania statutu Sołectwu Daszewice.

Uchwała ta, zmieniona uchwałą nr LXXIV/882/18 Rady Miejskiej w Mosinie z 27 września 2018 r. w sprawie zmiany uchwał w sprawie statutów sołectw i osiedli Gminy Mosina oraz uchwałą nr VI/30/19 Rady Miejskiej w Mosinie z 20 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwał w sprawie statutów sołectw

i osiedli Gminy Mosina, stanowi przedmiot skargi Prokuratora Rejonowego w Śremie, który wniósł o stwierdzenie jej nieważności.

Zarzucił uchwałę naruszenie:

- art. 35 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, zwanej dalej u.s.g.) poprzez uzależnienie, w § 6 załącznika do skarżonej uchwały, uprawnienia mieszkańców sołectwa do udziału w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego;

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 8 załącznika skarżonej uchwały organowi uchwałodawczemu - jakim jest zebranie wiejskie - kompetencji do wyboru Sołtysa, Rady Sołeckiej i ich odwoływania;

- art. 37a u.s.g. poprzez nałożenie w § 19 załącznika skarżonej uchwały na sołtysa obowiązku uczestnictwa w pracach Rady Gminy

W uzasadnieniu przytoczył kwestionowane zapisy załącznika uchwały. Kwestionując § 6 ust. 1 w brzmieniu „Zebranie Wiejskie stanowią wszyscy, którzy w dniu jego zwołania są stałymi mieszkańcami Sołectwa i posiadają czynne prawo wyborcze” prokurator zaznaczył, że w sposób istotny narusza prawo w rozumieniu art. 91 u.s.g. Uzależnienie uprawnienia mieszkańców sołectwa do udziału w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Ograniczenie wynikające z art. 36 ust. 2 u.s.g. dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można zatem na tej podstawie, w ocenie prokuratora, ograniczać uprawnienia stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Stanowiłoby to naruszenie art. 32 Konstytucji RP. Odnośnie § 8 ust. 2 pkt 1 załącznika, o treści: „Do wyłącznych kompetencji Zebrania wiejskiego należy: 1) wybór Sołtysa, Rady Sołeckiej oraz ich odwoływanie”, prokurator stwierdził, że jego brzmienie jest sprzeczne z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., bowiem zebranie wiejskie ma wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze i niedopuszczalne jest poszerzenie uprawnień organu o kompetencje elekcyjne. W zakresie § 19 załącznika w brzmieniu „Sołtys uczestniczy w pracach Rady Miejskiej na zasadach określonych w Statucie Gminy” podniesiono, że Rada Miejska nałożyła na sołtysa obowiązek uczestnictwa w sesjach rady miejskiej, podczas gdy ustawodawca w art. 37a u.s.g. przewidział możliwość, a nie obowiązek uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy (sołtysa) w pracach rady gminy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Mosinie wniosła o jej odrzucenie, a ew. oddalenie. Wskazała, że § 6 załącznika do uchwały nie ogranicza możliwości uczestnictwa mieszkańców w zebraniu wiejskim. Ponadto wybór sołtysa i rady może nastąpić jedynie przez osoby uprawnione do głosowania, a zatem jedynie przez osoby posiadające czynne prawo wyborcze. Z § 19 załącznika nie wynika, że sołtys ma obowiązek uczestnictwa w pracach Rady Miejskiej, a jedynie, że uczestniczy w nich na zasadach określonych w statucie gminy, przy czym przepisy statutu również nie przewidują obowiązku uczestnictwa sołtysa w pracach Rady Miejskiej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga częściowo zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. – dalej w skrócie: "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

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 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

(Dz. U. z 2019 r., poz. 506, zwanej dalej 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 miejscu w kontekście niniejszej sprawy należy przywołać wyrażony w orzecznictwie pogląd, że przepisy prawa naruszają nie tylko te zapisy aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również te, które zawierają ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, Lex nr 285125).

Pomimo że Prokurator finalnie zawniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, to jednak z treści zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia jasno wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część postanowień Uchwały, a mianowicie w zakresie, w jakim w Uchwale:

- przyznano Zebraniu Wiejskiemu kompetencję do wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej – przy czym w tym zakresie autor skargi wskazał na wadliwość, jego zdaniem, postanowień § 8 ust 2 pkt 1 załącznika do Uchwały;

- prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim przyznano tylko tym stałym mieszkańcom Sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze – przy czym w tym zakresie autor skargi wskazał na wadliwość, jego zdaniem, postanowienia § 6 załącznika do Uchwały

- nałożono na Sołtysa obowiązek uczestnictwa w pracach Rady Gminy – wskazując w tym zakresie wadliwość postanowień § 19 załącznika do Uchwały

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie (co do ww. zagadnień) Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Pierwszy z zarzutów dotyczy uzależnienia uprawnienia mieszkańców sołectwa do udziału w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego. Zdaniem Prokuratora uzależnienie uprawnienia stałych mieszkańców sołectwa do udziału w zebraniu wiejskim od posiadania przez nich prawa wyborczego do rady gminy stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. oraz naruszenie art. 32 Konstytucji RP. Skarżący zauważa, że wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże – jak podkreślił – podstawy do takiego ograniczenia uprawnień nie może stanowić art. 36 ust. 2 u.s.g., który dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej.

Sąd w niniejszym składzie takiego stanowiska nie podziela, lecz przychylił się do poglądu, zgodnie z którym pojęcie "zgromadzenia ogółu mieszkańców danego sołectwa" – za pomocą którego objaśnia się pojęcie "zebrania wiejskiego" w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.s.g. – należy interpretować zawężająco, ograniczając tylko do tych stałych mieszkańców sołectwa, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Przemawia za tym m.in. art. 36 ust. 2 u.s.g., który – wbrew sugestiom skargi – nie powinien być traktowany jako przepis ustanawiający jakiś wyjątek lub dający podstawy do wnioskowania a contrario.

Wypada zauważyć, że za tak ograniczonym gremium osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim, opowiedzieli się przedstawiciele doktryny (por. m.in.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 135; B. Abramowicz, Zebranie wiejskie jako przykład zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego – sprawozdanie z obserwacji, "Samorząd Terytorialny" 2011, Nr 6, s. 18; B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36; odmiennie: A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 3 do art. 36; M. Augustyniak [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, uw. 2 do art. 36–37).

Takie stanowisko jest prezentowane także w orzecznictwie sądowym, a zostało ono bodaj najpełniej umotywowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2456/13 (CBOSA) – którego rozważania w analizowanym niżej zakresie Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela.

W tym wyroku NSA podkreślono w szczególności trafność założenia, 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 wspólnocie 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. 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, a zwłaszcza zasad udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy. Zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym, formy demokracji bezpośredniej obejmują: wybory do organów samorządowych (art. 11 u.s.g.), udział w referendum gminnym (art. 12 u.s.g.), konsultacje z mieszkańcami w sołectwie (art. 5a), zebranie wiejskie (art. 36), ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu (art. 37). Z przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum lokalnym wynika, że krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy, jak też do udziału w referendum gminnym, został przez ustawodawcę precyzyjnie określony. 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 RP, 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).

Zdaniem NSA kontekst normatywny przedstawiony w referowanym tu wyroku przemawia za tym, aby mandat do udziału, a konkretnie – do podejmowania uchwał na zebraniu wiejskim – przyznawany był według tych samych reguł, jak prawo do głosowania w wyborach organów gminy bądź w referendum lokalnym, a więc przy zachowaniu wymogu związanego z miejscem stałego zamieszkania i posiadaniem czynnego prawa wyborczego. Nie ma powodów, aby unormowanie art. 11 u.s.g. nie znalazło zastosowania na każdym szczeblu struktury administracyjnej gminy, w tym na poziomie jednostki pomocniczej, zwłaszcza gdy uwzględni się regulacje konstytucyjne zawarte w art. 169 i 170 Konstytucji RP. Z analizowanych 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. NSA podkreślił, że 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. 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 – jak stwierdził dalej NSA – 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.

Przeprowadzone rozważania doprowadziły skład orzekający NSA do wniosku o nietrafności stanowiska uznającego za sprzeczne z prawem "wprowadzenie do statutu regulacji, zgodnie z którą uprawnionymi do głosowania są tylko ci członkowie sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze. Błędne bowiem jest wnioskowanie, że zawarcie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określonych zasad wyborczych dotyczących organu wykonawczego wykluczało zastosowanie tego samego rozwiązania w odniesieniu do organu uchwałodawczego. Ponadto istotny jest 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" (wyrok NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2456/13, CBOSA).

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę pogląd ten podziela, zarzut skargi w tym zakresie podlega oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

Odnosnie drugiego z zarzutów skargi, dotyczącego nadania organowi uchwałodawczemu - jakim jest zebranie wiejskie - kompetencji do wyboru Sołtysa, Rady Sołeckiej i ich odwoływania, Sąd wskazuje, że zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z powołanego przepisu ustawy wynika więc wprost, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność § 8 ust. 2 pkt 1 załącznika zaskarżonego statutu w części, w jakiej wskazuje, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej, z uwagi na jego niezgodność z art. 36 ust. 2 u.s.g. wprost przewidującym, że wybieranie sołtysa oraz członków rady sołeckiej należy do stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, nie zaś do zebrania wiejskiego (pkt 1 sentencji wyroku).

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że w judykaturze wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym w u.s.g. brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego - jako organu uchwałodawczego - do dokonania wyboru sołtysa, czy rady sołeckiej. Natomiast przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał mu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby 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 (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z: 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 33/20, 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 466/19, wyroki WSA w Kielcach z: 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 122/20, 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19, 5 grudnia 2019 r., sygn. akt 11 SA/Ke 652/19, wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09).

Zastrzec jednak należy, że wbrew zarzutom skargi nie można przyjąć, że skoro przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. reguluje tryb wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to tak samo zostało ustawowo uregulowane ich odwoływanie. 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. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisem statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1528/17 - CBOSA), co również odnosi się do członków rady sołeckiej. Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu - jako organowi uchwałodawczemu - kompetencji do odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub jej członków, w sposób istotny narusza prawo. Z tych powodów nie uwzględniono zarzutu skargi dotyczącego § 8 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały w części, w jakiej wskazuje, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy odwoływanie sołtysa oraz członków rady Sołeckiej.

Zasadne okazało się również żądanie stwierdzenia nieważności § 19 Statutu (załącznika do zaskarżonej uchwały) dotyczącego uczestnictwa sołtysa w pracach Rady Miejskiej. Podzielić należy ocenę skarżącego, że powyższa regulacja stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 37a u.s.g., zgodnie z którym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. W świetle przepisu ustawowego, od

swobodnego uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Ustawa wprowadza bowiem uprawnienie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do uczestniczenia w sesjach rady gminy, nie zaś obowiązek.

Przekształcenie mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny stanowi istotne naruszenie prawa.

Końcowo należy podkreślić, że istotą kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Uchylenie albo zmiana uchwały przez inną uchwałę, przed wydaniem wyroku ma charakter konstytutywny, a zatem wywołuje skutek na przyszłość (*ex nunc*), natomiast stwierdzenie przez sąd nieważności uchwały samorządu terytorialnego na skutek zaskarżenia jej przez organ nadzoru znosi skutki tego aktu od samego początku (*ex tunc*). W związku z powyższym w świetle jednolitego orzecnictwa sądów administracyjnych (por. wyroki NSA: z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, z 1 września 2010 r., I OSK 368/10, z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10, postanowienie NSA z 12 lutego 2013 r., II OSK 228/13; CBOSA), zmiana lub uchylenie zaskarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowić podstawę do kształtowania praw oraz obowiązków podmiotów prawa.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność Uchwały w części określonej w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

W pozostałym zakresie, tj. co do żądania stwierdzenia nieważności Uchwały w całości – a więc także w pozostałej, niewymienionej w pkt. 1 sentencji wyroku części – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Włodzimierz Zygmunt

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Nikodem

Sędzia WSA

(-) Barbara Rennert