



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7813

WYROK NR IV SA/PO 657/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 lipca 2020 r.

w sprawie statutu Sołectwa Bukowe

Sygn. akt IV SA/Po 657/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marzenna Kosewska

Sędziowie WSA Małgorzata Górecka (spr.)

WSA Walentyna Długaszewska

po rozpoznaniu w dniu 28 lipca 2020r. na posiedzeniu niejawnym
przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej Zagórowa

z dnia 6 maja 2011r. nr V/37/2011

w przedmiocie statutu Sołectwa Bukowe

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Słupcy wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej Zagórowa nr V/37/2011 z dnia 6 maja 2011 r. w sprawie Statutu Sołectwa Bukowe.

Wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały z powodu istotnego naruszenia prawa – art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. , nr 142, poz. 1591, ze zm.), dalej „Usg.” w zakresie § 7 i § 39 w zakresie słów „w szczególności”, § 10 ust. 2 pkt 1, § 14 ust. 2, § 20, § 21, § 31 w zakresie słów „przez zebranie wiejskie”, § 46 uchwały.

Prokurator podniósł, że niezasadne było użycie określenia „w szczególności” przy określaniu zadań zebrania wiejskiego i sołtysa w § 7 i § 39 uchwały. Zadania tych organów winny być bowiem uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 3 U.s.g., zgodnie z którym w statucie należy uregulować kwestie dotyczące organizacji i zadań organów sołectwa.

Niezasadnie nadano Zebraniu Wiejskiemu kompetencje do wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej (§ 10 ust. 2 pkt 1, § 31 uchwały). Zebranie wiejskie nie jest organem o charakterze elekcyjnym.

Zarzut skargi dotyczył ponadto wprowadzenia ograniczenia czynnego prawa wyborczego (zastrzeżenie, że dla ważności zebrania i dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 50 mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, ponadto wprowadzenie konieczności przeprowadzenia zebrania czy głosowania w drugim terminie oraz przyznanie Burmistrzowi w § 21 uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania). Z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym nie wynikają kompetencje do wprowadzania zasad ważności zebrania wiejskiego. Prawdłowo zwołane zebranie wiejskie jest ważne, niezależnie od liczby osób biorących w nim udział. Art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie zastrzega kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Burmistrz nie może określać liczby osób uprawnionych do głosowania.

Ponadto w rozdziale 7 uchwały nie określono zakresu i formy kontroli oraz nadzoru nad działalnością sołectwa. W § 46 uprawnienie do nadzoru nadano tylko Radzie Miejskiej, a po nowelizacji art. 35 ustawy o samorządzie gminnym organami gminy z uprawnieniami kontrolnymi i nadzorczymi są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o uwzględnienie skargi w części i o stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej Zagórowa nr V/37/2011 z dnia 6 maja 2011 r. w sprawie Statutu Sołectwa Bukowe.

Skarga została wniesiona na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1, art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U.2019.2325), dalej „Ppsa.”. Zgodnie z powyższymi przepisami kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 50 § 1 Ppsa uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prokurator nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy natomiast zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa zgodnie z art. 147 § 1 Ppsa.

Dokonując tak zakreślonej kontroli zaskarżonej Uchwały, Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały na wstępie przytoczyć należy treść przepisu art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia Uchwały, które nie zmieniło się do dnia wniesienia skargi). I tak, zgodnie z art. 35:

1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

3. Statut jednostki pomocniczej 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.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 Usg, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Zgodnie natomiast z art. 91 ust. 4 Usg, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 Usg wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, co zdecydowało o konieczności wyeliminowania Uchwały z obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 Usg jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.

Art. 5a ust. 1 Usg stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (art. 5a ust. 2 Usg).

Jednym z przepisów, w którym ustawa o samorządzie gminnym wprowadza wymóg przeprowadzenia obligacyjnych konsultacji społecznych, jest przywołany art. 35 ust. 1 Usg.

W ocenie Sadu, wszystkie przywołane powyżej przepisy nie pozostawiają żadnych wątpliwości, że zaskarżona uchwała dotycząca statutu jednostki pomocniczej powinna być podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej, której samorząd pomocniczy miał być uregulowany statutem. Takie jest również stanowisko powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądowym. Wskazuje się, iż dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, konieczne jest uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany (por.m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2018 r., III SA/Kr 288/18, Lex nr 2451150 i powołane tam: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2012 r., II SA/Gd 458/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13 i wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., II OSK 652/13).

Konsultacje przeprowadza się jednak zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a dopiero następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1322/18, Lex nr 2625329). O legalności działania organu rozstrzyga to, czy konsultacje poprzedzające określenie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem przeprowadzone zostały na podstawie regulacji zawartych w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, stosownie do art. 5a ust. 2 Usg. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że ustanowienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, może nastąpić bądź odrębną uchwałą dla każdej jednostki pomocniczej, bądź w uchwale obowiązującej dla wszystkich konsultacji przeprowadzanych z mieszkańcami na obszarze tej Gminy. Przepis art. 5a ust. 1 i 2 Usg nie określa, że regulowanie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji musi nastąpić odrębnie dla każdej jednostki pomocniczej gminy, a więc oddzielnie dla każdego sołectwa.

Kwestia prawidłowego, zgodnego z przepisami, przeprowadzenia konsultacji ma zatem znaczenie kardynalne z punktu widzenia ważności uchwały w sprawie nadania statutu sołectwu. Jak bowiem wskazał w jednej ze spraw Naczelny Sąd Administracyjny (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II OSK 652/13), „stwierdzenie przez Sąd, że brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostek pomocniczych poprzedzających podjęcia zaskarżonej Uchwały, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oraz § 2 ust. 4 Uchwały Rady [...] w sprawie zasad i trybu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, prowadzić musiało do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które skutkowało stwierdzeniem nieważności całej Uchwały. Przy takim bowiem uchybieniu proceduralnym nie miało znaczenia, że zaskarżone zostały tylko niektóre postanowienia Uchwały”. Co

więcej, w judykaturze podnosi się, że „Dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.s.g., konieczne jest nie tylko podjęcie uchwały ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, ale również faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji, zgodnie z wcześniej podjętą uchwałą.”, „Wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z tymi mieszkańcami proponowanych regulacji, a co najistotniejsze, jako faktyczne umożliwienie mieszkańcom wyrażenia opinii i zgłoszenia uwag do projektu statutu.” (tak: II SA/Ke 1087/19).

W szczególności stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie winny odbyć się konsultacje społeczne w trybie określonym w uchwale Rady Miejskiej Zagórowa XXI/132/2008 z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zagórow (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego nr 13, poz. 235). Na wezwanie Sądu Rada Miejska Zagórowa przedłożyła dokumenty dotyczące przeprowadzanych konsultacji społecznych.

Analiza akt sprawy doprowadziła Sąd do przekonania, że przedłożone przez Radę dokumenty nie pozwalają przyjąć, aby konsultacje społeczne spełniające wymogi prawne, zostały przeprowadzone przed przyjęciem zaskarżonego statutu.

Nie stanowi bowiem dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji powoływany przez Radę „Protokół z zebrania wyborczego Sołtysa i Rady Sołeckiej w sołectwie Bukowe odbytego w dniu 1 kwietnia 2011 r.” (k. 39-40 akt sądowych). Wskazano w nim jedynie lakonicznie, że przedstawiono projekt statutu, a zebrani mieszkańcy zaopiniowali go pozytywnie (k. 40). Organ załączył też listę obecności mieszkańców sołectwa na zebraniu w dniu 1 kwietnia 2011 r. (k. 41).

Powyższa dokumentacja nie wykazuje w ocenie Sądu, że przed wydaniem uchwały doszło do konsultacji społecznych przeprowadzonych w prawidłowy sposób.

W tym miejscu wskazać należy, że wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej powinien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenie opinii na ich temat (tak: III SA/Kr 296/18).

Takie rzeczywiste przeprowadzenie konsultacji powinno zmierzać do umożliwienia zapoznania się z niezbędnymi informacjami przez jak najszerszy krąg mieszkańców Sołectwa, tak aby stworzyć realną możliwość sformułowania przez mieszkańców uwag lub propozycji, a następnie rozważenie tych uwag przez organ gminy.

Zdaniem Sądu takich konsultacji w rozpoznawanej sprawie nie przeprowadzono.

Nieprzeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami sołectwa poprzedzających podjęcie zaskarżonej Uchwały, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 Usg i prowadzić musiało do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Raz jeszcze należy podkreślić, że z treści art. 91 ust. 1 i 4 Usg wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, Lex nr 192932).

Należy zatem stwierdzić, że zaskarżona w niniejszej sprawie Uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa, powodującym jej nieważność, tj. z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podejmowania. Nieważność ta istnieje bez względu na treść zaskarżonej Uchwały, co w istocie, czyni zbędnym rozpatrywanie zarzutów skargi odnoszących się do treści zaskarżonej uchwały.

Zdaniem Sądu jednak, wzięwszy pod uwagę fakt, że problem istnienia wad powodujących nieważność w zapisach statutów sołectw jawi się jako powszechny, uwzględniając znaną Sądowi z urzędu ilość spraw, w których zarzuca się nieważność zapisów statutowych na poziomie sołectw oraz ilość wyroków sądowych zapadłych już w tych sprawach, wysoce pożądanym, z punktu widzenia praworządności oraz dbania o dobro

poprawnej legislacji samorządowej w sołectwach, niejako na przyszłość, jest odniesienie się przez Sąd do wskazanych w skardze zarzutów. Sąd uczyni to zatem odnosząc się odpowiednio do kolejno wskazanych w skardze zarzutów, które opisano we wcześniejszej części uzasadnienia.

Trafny był zarzut dotyczący niezasadnego użycia określenia „w szczególności” przy określaniu zadań zebrania wiejskiego i sołtysa w § 7 i § 39 uchwały.

Zarówno w § 7, jak i w § 39 pojawia się to samo naruszenie przepisów, polegające na ustanowieniu otwartego katalogu zadań zebrania wiejskiego i rady sołeckiej, a to z uwagi na użycie zwrotu „w szczególności”.

Tymczasem zarówno zadania zebrania wiejskiego, sposób ich realizacji, jak i zadania sołtysa powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. W orzecznictwie podnosi się, że przyjęcie innego założenia, umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa byłby zaś sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 Usg. Stanowi to także istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (tak m.in. III SA/Wr 111/12, III SA/Kr 1451/17, III SA/Łd 28/19, II SA/Ke 617/19, II SA/Ke 751/19 i tam cytowane).

W tych okolicznościach zarzut skargi zasługiwał na uwzględnienie, albowiem wskazane jednostki redakcyjne Statutu naruszały prawo w sposób istotny, w zakresie w jakim § 7 i § 39 posługiwały się pojęciem „w szczególności”.

Zasadny był zarzut dotyczący nadania Zebraniu Wiejskiemu kompetencji do wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej (§ 10 ust. 2 pkt 1, § 31 uchwały).

Przechodząc do analizy powyższego zarzutu wskazać trzeba, że należy analizować go w trzech płaszczyznach: w kontekście wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, w kontekście ich odwołania oraz w kontekście rozróżnienia pomiędzy zebraniem mieszkańców, a zebraniem wiejskim, o czym szerzej poniżej.

Rada przyznała zebraniu wiejskiemu kompetencję do dokonania wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. W ocenie Sądu regulacja statutu w powyższym zakresie narusza przepis art. 36 ust. 2 Usg, zgodnie z którym "sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania." Wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 36 ust. 2 Usg przesądza o tym, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania; przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej;

W ocenie Sądu nadanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, w sposób oczywisty pozostaje także w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 Usg, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka; tym samym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze;

Ponadto, ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera, w omawianej materii, zapisu pozwalającego na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą. Regulacja art. 36 ust. 2 jest bezwzględnie obowiązująca i nie podlega modyfikacjom w drodze statutu jednostki pomocniczej (por. też II SA/Op 600/06; II SA/OP 225/09; II SA/Ke 122/20; II SA/Go 466/19).

W powyższym kontekście, w zakresie nadania kompetencji do wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej, odpowiedni zapis Uchwały należałoby uznać za istotnie naruszający prawo, co determinowałoby konieczność stwierdzenia jego nieważności.

W tym miejscu rozważenia wymaga, jeszcze jedna kwestia – mianowicie rozróżnienia między zebraniem wiejskim jako organem, a zebraniem mieszkańców sołectwa.

W praktyce skład obu gremiów – zebrania mieszkańców, jako ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej oraz zebrania wiejskiego – jako organu uchwałodawczego pokrywa się. Z tego jednak względu nie można uznać, że nie doszło do naruszenia prawa. Nawet bowiem,

jeśli w rzeczywistości wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej miałby dokonywać ten de facto sam krąg, który stanowi zebranie wiejskie, to w warstwie prawnej nie jest dopuszczalne pozostawienie zapisów Statutu w uchwalonej postaci, albowiem zebranie wiejskie nie może mieć przyznanych kompetencji wykraczających poza ustawowe upoważnienie z art. 36 ust. 1 Usg.

Odmienne należy jednak spojrzeć na zagadnienie, czy Rada była uprawniona do ustalenia w przepisie kompetencji dla zebrania wiejskiego do odwołania Sołtysa i członków Rady sołeckiej.

W tej mierze Naczelny Sąd Administracyjny II OSK 1528/17 zajął stanowisko, które Sąd podziela, podnosząc, iż skoro żadne przepisy nie regulują zasad i trybu odwołania sołtysa, to nie stanowi naruszenia prawa treść statutów sołectw, zgodnie z którymi odwołanie sołtysów następuje w drodze głosowania jawnego. Rada Gminy miała możliwość wyboru, czy odwoływanie sołtysów może nastąpić w drodze uchwał zebrań wiejskich i czy takie głosowania będą tajne lub jawne. Okoliczność, że ustawodawca sprecyzował tryb wyboru sołtysa (i członków rady sołeckiej) w drodze głosowania tajnego oznacza tylko tyle, że w statucie jednostki pomocniczej nie można odmiennie określić sposobu głosowania nad wyborem do wyżej wymienionych organów sołectwa. Nie można zaś domniemywać, że skoro ustawodawca uregulował sposób wyboru sołtysa, to należy uznać, że w identyczny sposób następuje również odwołanie sołtysa. Domniemanie nie jest i nie może być kryterium nadzoru nad działalnością organów samorządu. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. też wyroki w sprawach :II SA/Ke 1104/19; II SA/Ke 122/20).

Kolejny zarzut dotyczył wprowadzenia ograniczenia czynnego prawa wyborczego (zastrzeżenie, że dla ważności zebrania i dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 50 mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, ponadto wprowadzenie konieczności przeprowadzenia zebrania czy głosowania w drugim terminie oraz przyznanie Burmistrzowi w § 21 uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania).

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 36 ust. 2 Usg czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje on, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i w sposób niebudzący wątpliwości reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie nie zastrzegając żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Za sprzeczny zatem z art. 36 ust. 2 Usg należałoby uznać zapis statutu, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy, co do zasady, za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. II SA/OI 1446/16, II SA/Go 16/20, II SA 2112/01, II SA/Go 737/18).

Należy jednak przy ocenie tego zarzutu mieć na uwadze kwestie istotności naruszenia prawa. Należy bowiem stwierdzić, że naruszenia takiego charakteru niemające - drobne, nieistotne, nieznaczne, podstawy do wydania takiego rozstrzygnięcia nie stwarzają, przy całej niedookreśloności i ocenności takiego kryterium rozdziału tych naruszeń, ze względu na doniosłość skutków prawnych związanych ze stwierdzeniem nieważności uchwały, wystąpienie cechy istotności naruszenia prawa powinno być przedmiotem szczególnie wyważonej oceny sądu, wyrażonej w stosownej, przytoczonej na tę okoliczność argumentacji (II FSK 2999/16).

W powyższym kontekście, zdaniem Sądu, mimo że wprowadzenie wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa i rady sołeckiej, narusza prawo, to przewidziany w dalszej części kwestionowanej Uchwały tryb postępowania, nie uzasadnia konieczności wyeliminowania tego zapisu z obrotu prawnego. Zapis Statutu, który w swojej istocie dotyczy kwestii ściśle technicznej i pozwala na rozpoczęcie głosowania z nieznacznym (30 minutowym) opóźnieniem w stosunku do wskazanej godziny, nie narusza zasady przeprowadzenia wyborów w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W tej mierze zatem zarzuty skargi nie zasługiwały na uwzględnienie.

Zasadny był natomiast zarzut dotyczący regulacji zawartych w rozdziale 7 uchwały (§ 46 uchwały).

Sąd stwierdził, że po nowelizacji art. 35 Usg uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują obu organom gminy: radzie i wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Co się tyczy zakresu kontroli, to może ona obejmować działalność organów jednostek pomocniczych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ich działań. Przy redagowaniu statutu jednostki pomocniczej należy także pamiętać o ustawowych kompetencjach kontrolnych, jakie w tym zakresie przysługują komisji rewizyjnej rady gminy (por. II SA/Go 519/19). Zgodnie z art. 18 a ust. 1 Usg Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

W opisanych okolicznościach, jak wskazano na wstępie, z uwagi na uchybienia natury proceduralnej, w postaci braku przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji w przedmiocie uchwalenia Statutu, w przepisanej prawem formie, Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo i na podstawie art. 147 § 1 Ppsa orzekł jak w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Małgorzata Górecka

Sędzia WSA

(-) Walentyna Długaszewska