



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 października 2020 r.

Poz. 7898

WYROK NR IV SA/PO 724/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

w sprawie Sołectwa Skorzęcin

Sygn. akt IV SA/Po 724/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Józef Maleszewski (spr.)

WSA Monika Świerczak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej w Witkowie

z dnia 21 września 2012 r. nr XVIII/159/2012

w Statutu Sołectwa Skorzęcin

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- a) § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały;
 - b) wyrażenie „do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa, zgodnie z §22 ust.3 niniejszego Statutu” w § 16 ust. 1 uchwały;
 - c) wyrażenie „do głosowania” w § 16 ust. 2 uchwały;
 - d) wyraz „wiejskie” w § 20 ust. 1, w § 21 ust. 1, w § 23 ust. 1 uchwały;
 - e) § 22 ust. 1 i 2 uchwały;
 - f) wyraz „wiejskiego” w § 23 ust. 2 pkt 4, w § 24 ust. 1 oraz w § 26 ust. 1 uchwały;
2. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 września 2012 r. Rada Miejska w Witkowie (dalej też jako „Rada”) podjęła uchwałę nr XVIII/159/2012 w sprawie Statutu Sołectwa Skorzęcin (zwaną dalej „Uchwałą” lub „Statutem”).

Skargę na tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł pismem z 28 kwietnia 2020 r. (sygn. PR Pa 123.2020) Prokurator Rejonowy w Słupcy (dalej jako „Prokurator” lub „Skarżący”), który – zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej w skrócie „u.s.g.”), polegające na przekroczeniu przez Radę w przepisach: § 7 ust. 2 pkt 1, § 9, § 16 ust. 1 w zakresie słów „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa”, § 16 ust. 2, § 17 ust. 2 w zakresie słów „w szczególności” oraz § 22 ust. 1 i 2 uprawnienia, którego zakres określają powołane wyżej przepisy, przez umieszczenie w Uchwale przepisów regulujących sprawę wykraczające poza upoważnienie ustawowe – wniósł o stwierdzenie nieważności: § 7 ust. 2 pkt 1, § 9, § 16 ust. 1 w zakresie słów „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa”, § 16 ust. 2, § 17 ust. 2 w zakresie słów „w szczególności” oraz § 22 ust. 1 i 2 Uchwały.

W uzasadnieniu skargi jej autor wskazał, że Uchwale zarzuca istotne naruszenie prawa materialnego, a w szczególności przepisów:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 7 ust. 2 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest Zebranie Wiejskie, kompetencji do powołania i odwołania Sołtysa oraz Rady Sołeckiej – gdyż, zdaniem Skarżącego, w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu 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 zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. U.s.g. nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą;

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. przez przyznanie w § 9 Uchwały prawa do udziału w Zebraniu Wiejskim jedynie mieszkańcom Sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady – gdyż art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Brak zatem uprawnienia do ograniczania, bądź precyzowania zapisu ustawowego, że chodzi o prawo wyborcze do Rady (i jakiej rady?);

- art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. przez użycie określenia „w szczególności” przy określaniu zadań Sołtysa w § 17 ust. 2 Uchwały – gdyż zadania sołectwa, sposób ich realizacji, zadania sołtysa, zadania rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.;

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 16 Uchwały zastrzeżenia, że „zebranie wiejskie jest ważne, gdy [...] bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa” oraz wprowadzenie konieczności zwołania w tym samym dniu po upływie pół godziny – gdyż ustawa nie daje Radzie uprawnienia do regulowania zasad ważności zebrania wiejskiego, co oznacza, że takie zebranie jest ważne bez względu na liczbę uczestniczących w nim mieszkańców sołectwa;

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 22 Uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego, przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej „niezbędny jest udział w Zebraniu Wiejskim co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania

mieszkańców Sołectwa” oraz wprowadzenie konieczności przeprowadzenia wyborów w drugim terminie – gdyż 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 mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej;

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy i Miasta Witkowo (dalej też jako „Burmistrz”) wniósł o jej oddalenie w zakresie zaskarżonych: § 7 ust. 2 pkt 1, § 16 oraz § 22 Statutu, natomiast w odniesieniu do zaskarżonych § 9 i § 17 ust. 2 Statutu stwierdził, że nie kwestionuje zasadności żądania stwierdzenia ich nieważności. W uzasadnieniu, powołując się na wyrok WSA w Kielcach z 3 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 826/19, organ podniósł, że nie można uznać, iż przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, kompetencji do odwołania Rady Sołeckiej lub jej członków w sposób istotny narusza prawo. Ponadto z żadnych przepisów prawa nie wynika, aby Rada Gminy w ramach delegacji art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. nie mogła określić wymagań co do kworum. Wbrew twierdzeniom skargi, art. 36 ust. 1 u.s.g. nie jest regulacją kompletną dotyczącą wymogów ważności zebrania wiejskiego.

W piśmie procesowym z 22 czerwca 2020 r. Burmistrz, w odpowiedzi na wezwanie Sądu, przedstawił tryb i przebieg konsultacji społecznych przeprowadzonych przez podjęciem zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Witkowie wywiódł w niniejszej sprawie Prokurator Rejonowy w Słupcy, na podstawie art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”), który to przepis wśród osób uprawnionych do wniesienia skargi wymienia także prokuratora.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; w skrócie „Konstytucja RP”) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich 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.). Przy tym – jak to już wyżej wskazano – decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

2.1. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr XVIII/159/2012 Rady Miejskiej w Witkowie z dnia 21 września 2012 r. w sprawie Statutu Sołectwa Skorzęcin. Została ona ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 7 listopada 2012 r. (poz. 4873), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (§ 44 Uchwały) i nadal obowiązuje.

Odnosnie do Uchwały była rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 października 2012 r. KN-I.4131.1.330.2015.5 Wojewoda Wielkopolski orzekł o nieważności § 22 ust. 3 oraz § 37 w zakresie słów „a w zakresie finansowym Skarbnik” Uchwały.

2.2. Z treści zarzutów i wniosków skargi oraz jej uzasadnienia jasno wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część postanowień Uchwały, a mianowicie w zakresie:

a) w jakim w Uchwale przyznano Zebraniu Wiejskiemu kompetencję do wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej lub poszczególnych jej członków – przy czym w tym zakresie autor skargi wskazał na wadliwość, jego zdaniem, postanowienia § 7 ust. 2 pkt 1 Uchwały;

b) § 9 Uchwały;

c) § 16 ust. 1 Uchwały w zakresie słów „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa” oraz § 16 ust. 2 Uchwały;

d) § 17 ust. 2 Uchwały co do słów „w szczególności”;

e) § 22 ust. 1 i 2 Uchwały.

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie – tj. co do ww. zagadnień (lit. a) oraz postanowień (lit. b-e) – Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu (zob. też pkt 5.1. nin. uzasadnienia).

2.3. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 1 i 2, art. 41 ust. 1 oraz art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 713; w skrócie „u.s.g.”).

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie statutu jednostki pomocniczej gminy (sołectwa) – a więc materii mieszczącej się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. – jest aktem prawa miejscowego. Zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 ab initio u.s.g. Tym samym Uchwała bez wątpienia należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

3. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Prokuratora z 28 kwietnia 2020 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 2.2. i pkt 5.1. nin. uzasadnienia) oraz własnej kognicji.

4. Jak to już wyżej wskazano, statut jednostki pomocniczej gminy – podobnie jak statut samej gminy – jest aktem prawa miejscowego, upoważnienie do wydania którego zawarte zostało przez ustawodawcę wprost w ustawie o samorządzie gminnym, w jej art. 40 ust. 2 pkt 1, a uszczegółowione w art. 35 u.s.g.

4.1. Dokonując bardziej szczegółowej charakterystyki prawnej statutu jednostki pomocniczej gminy, należy stwierdzić, że jako akt prawa miejscowego jest on aktem prawa powszechnie obowiązującego rangi podstawowej, obowiązującym na obszarze danej gminy (por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) – a ściślej na obszarze danej jednostki pomocniczej gminy – uchwalanym przez radę gminy, na podstawie normy kompetencyjnej z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. znajdującej swoje zakotwiczenie w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

4.2. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne; jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. W świetle art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. statut takiej jednostki pomocniczej określa jej organizację i zakres działania, a 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.

Wszystkie te kwestie mieszczą się w pojęciu wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.

4.3. Jak to już wyżej wskazano, generalna kompetencja do uchwalania statutów gminy oraz jednostek pomocniczych wynika już z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, w myśl którego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają ustrój wewnętrzny tych jednostek „w granicach ustaw”.

4.3.1. Na tle tego zwrotu pojawia się wątpliwość co do zakresu zagadnień mogących stanowić „materię statutową” – czy mianowicie w statucie gminy mogą zostać uregulowane: (i) tylko te kwestie, które mają odrębną szczegółową podstawę prawną w ustawie (tak np.: wyrok NSA z 19.01.1995 r., II SA 1682/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 186; A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 52), czy też (ii) wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem (ustrojem i wewnętrzną organizacją) danej gminy, o ile tylko nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego (por. np.: wyrok NSA z 08.02.2005 r., OSK 1122/04, OwSS 2006/1/9; wyrok WSA z 24.10.2007 r., III SA/Kr 625/07, CBOSA; W. Kisiel [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 5 do art. 3; A. Wierzbica [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, uw. 1 do art. 3).

4.3.2. Sąd w niniejszym składzie podziela drugi z przedstawionych wyżej poglądów, w świetle którego pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu gminy jest generalne, a nie kazuistyczne (ustrój gminy reguluje jej statut – art. 3 ust. 1 u.s.g.). W efekcie, jak trafnie zauważa się w doktrynie, statut daje się określić jako specyficznego rodzaju akt samoistny. Owa samoistość statutu, oznaczająca kompetencje samorządu do swobodnego, ale w granicach ustaw, stanowienia o swoim ustroju, oznacza w pierwszym rzędzie, że statut nie może wprowadzać regulacji sprzecznych z ustawą. Innym słowy, samorząd terytorialny może regulować w statucie wszystkie zagadnienia dotyczące swego ustroju, pod warunkiem że nie jest to sprzeczne z przepisami ustawowymi. W sytuacji zatem, gdy treść uchwalonego przez jednostkę samorządu terytorialnego statutu będzie sprzeczna z ustawą – statut dotknięty będzie wadą skutkującą jego nieważnością (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 144). Tylko takie rozumienie zakresu kompetencji „statutodawczej” prowadzi do możliwie najpełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności gminy. Rozumienie odmienne prowadziłoby zaś do zanegowania legitymującej roli przepisów art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. (zob. wyrok NSA z 08.02.2005 r., OSK 1122/04, OwSS 2006/1/9). Powyższe nie stanowi odejścia od zasady, że do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się reguły „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje” – a tylko oznacza wyraźne przesądzenie, że powołane wyżej przepisy Konstytucji RP i ustawy o samorządzie gminnym stanowią dostateczną podstawę prawną pozwalającą na swobodne (acz w granicach ustaw) normowanie w statucie wszystkich kwestii ustrojowych, w tym także tych wyraźnie w ustawie nie przewidzianych (por. W. Kisiel [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 1 do art. 3).

4.3.3. W ocenie Sądu powyższe uwagi należy odpowiednio odnieść do statutów jednostek pomocniczych. Potwierdza to zresztą użycie zwrotu „w szczególności” w zamieszczonym w art. 35 ust. 3 u.s.g. wprowadzeniu do wyliczenia kwestii podlegających uregulowaniu w takim statucie, znamionującego niewyczerpujący (niepełny) charakter wyliczenia. W rezultacie trafnie przyjmuje się, że przywołany przepis wskazuje jedynie elementy obligatoryjne – takie, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por.: B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 3a do art. 35; wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 985/17, CBOSA).

4.4. Ponieważ statut jednostki pomocniczej gminy jest aktem prawa miejscowego, to oprócz szczególnych wymogów charakterystycznych dla tego rodzaju aktów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, winien on także spełniać ogólne wymogi wspólne dla wszystkich aktów prawa miejscowego – wynikające zwłaszcza z ich statusu: źródła prawa.

4.4.1. W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87 - art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

4.4.2. Bardziej szczegółową regulację aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę zawiera ustawa o samorządzie gminnym. W świetle jej art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4, uchwała organu

gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego 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. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie Zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego („TK”) mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie też G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

4.4.3. Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie. Godzi się w tym miejscu wszakże nadmienić, że – jak to już wyżej wspomniano – w przypadku statutów owe granice zostały wyznaczone w sposób bardziej ogólny (generalny, nie-kazuistyczny), niż w przypadku „klasycznych” upoważnień (delegacji) ustawowych dla pozostałych aktów prawa miejscowego (o charakterze wykonawczym).

4.4.4. Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest niewątpliwie dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) 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 2016, s. 662). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepis § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 663). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego – takich zwłaszcza, jak statuty czy regulaminy – innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia 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).

4.4.5. Istotne znaczenie ma również wysłowny w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny

komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

5. Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że skarga Prokuratora zasługiwała na uwzględnienie w części. Odnosząc się bardziej szczegółowo do podniesionych w skardze zarzutów, należy stwierdzić, co następuje.

5.1. Odnośnie do postanowień Statutu dotyczących wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie, w tym ustanowienia wymogu kworum dla ważności takiego wyboru.

W świetle zarzutów i argumentacji skargi, w Statucie doszło do nieprawidłowego utożsamienia ogółu stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania – którym zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. przysługuje prawo wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej – z zebraniem wiejskim, które w myśl art. 36 ust. 1 ab initio u.s.g. jest organem uchwałodawczym w sołectwie. Zdaniem Skarżącego ustawowe przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, uprawnień wyłącznie uchwałodawczych oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie temu organowi kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa. Tym samym postanowienia statutu, które przyznają zebraniu wiejskiemu takie kompetencje, pozostają w sprzeczności z wyszczególnionymi przepisami prawa. W tym kontekście Skarżący wskazał – jako wadliwe – postanowienie § 7 ust. 2 pkt 1 Statutu, w myśl którego do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy „wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz ich odwoływanie”.

Od razu należy zaznaczyć, że wola przyznania przez uchwałodawcę lokalnego (Radę) Zebraniu Wiejskiemu charakteru elekcyjnego wynika także z dalszych jeszcze, niezaskarżonych wyraźnie przez Prokuratora w tym kontekście, postanowień Statutu, a mianowicie z: § 16 ust. 1 (chodzi o wyrażenie „do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa, zgodnie z § 22 ust.3 niniejszego Statutu”), § 16 ust. 2 (chodzi o wyrażenie „do głosowania”), § 20 ust. 1 (chodzi o wyraz „Wiejskie”), § 21 ust. 1 (chodzi o wyraz „Wiejskie”), § 22 ust. 1 (chodzi o wyraz „Wiejskim”), § 23 ust. 1 (chodzi o wyraz „Wiejskie”), § 23 ust. 2 pkt 4 (chodzi o wyraz „Wiejskiego”), § 24 ust. 1 (chodzi o wyraz „Wiejskiego”), § 26 ust. 1 (chodzi o wyraz „Wiejskiego”). W związku z tym – mając na względzie ścisły związek ww. postanowień Statutu z zaskarżonymi *expressis verbis* przez Prokuratora postanowieniem Statutu, a przede wszystkim ich łączne zawieranie się w materii objętej przedmiotem zaskarżenia (dotyczącej wyboru Sołtysa oraz Rady Sołeckiej przez Zgromadzenie Wiejskie; zob. pkt 2.2 lit. a nin. uzasadnienia) – Sąd również te postanowienia objął zakresem swego rozpoznania i rozstrzygnięcia, z tym że wyłącznie w tej części, w jakiej wskazują one na elekcyjny charakter Zebrania Wiejskiego.

W ocenie Sądu w niniejszym składzie stanowisko Prokuratora dotyczące niedopuszczalności przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych jawi się jako nazbyt kategoryczne i daleko idące, i nie ujmuje w sposób właściwy istoty wadliwości analizowanych regulacji statutowych.

Wypada bowiem zauważyć, że w literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko – wcale nie odosobnione – iż to właśnie zebranie wiejskie, z mocy ustawy, dokonuje wyboru wójta i członków rady sołeckiej (por.: M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 137 i 142; B. Jaworska-Dębska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36), a więc że ma w tym zakresie własne kompetencje stanowiące, wymagające konkretyzacji w statucie (tak A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2). Niekiedy wskazuje się, że w statucie można określić sam sposób głosowania – na zebraniu wiejskim czy w lokalu wyborczym (tak A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36).

W świetle powyższych uwag kluczowym problemem nie jest więc to, że w zaskarżonym Statucie gremium dokonujące wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej określono mianem „Zebrania Wiejskiego”, lecz to, że tą drogą rozciągnięto na ów akt wyborczy, wymóg kworum – wprowadzony w § 16 ust. 1 Statutu

dla ważności każdego Zebrania Wiejskiego, a powtórzony (z modyfikacją co do wymaganej liczby uprawnionych) w § 22 ust. 1 Statutu w odniesieniu do Zebrania Wiejskiego strictly wyborczego.

Tymczasem dopuszczalność wprowadzenia wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołeckiej nie wynika z normującego ten wybór art. 36 ust. 2 u.s.g. – który stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Nie wynika także z uregulowanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 684, z późn. zm.; w skrócie „k.wyb.”) zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (obecnie: wójta lub rady gminy), na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a nawet – jak wskazuje się w doktrynie – powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej (por.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36). Wszystko to uprawnia do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. np. wyroki WSA: z 21.02.2018 r., IV SA/PO 1106/17; z 17.07.2019 r., II SA/Go 325/19; por. też wyrok NSA z 26.06.2020 r., II OSK 3930/19 – wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA).

Dlatego, aby zapobiec stosowaniu w praktyce wymogu kworum w odniesieniu do wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej – i to zarówno na podstawie § 22 ust. 1 Statutu, jak i, po jego wyeliminowaniu, na podstawie § 16 ust. 1 Statutu – to w tych wszystkich postanowieniach Statutu, w których w kontekście wyboru Sołtysa lub Rady Sołeckiej mowa jest o „Zebraniu Wiejskim”, należało wyeliminować, w drodze stwierdzenia nieważności, w zależności od kontekstu: samo określenie „Wiejskie” (w odpowiednim przypadku), względnie większy fragment danego przepisu albo nawet całą odnośną jednostkę redakcyjną.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność Uchwały w części obejmującej: § 7 ust. 2 pkt 1 Uchwały; wyrażenie „do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa, zgodnie z § 22 ust.3 niniejszego Statutu” w § 16 ust. 1 Uchwały; wyrażenie „do głosowania” w § 16 ust. 2 Uchwały; wyraz „Wiejskie” w § 20 ust. 1, w § 21 ust. 1, w § 23 ust. 1 Uchwały; § 22 ust. 1 i ust. 2 [ściśle związany z ust. 1] Uchwały; wyraz „Wiejskiego” w § 23 ust. 2 pkt 4, w § 24 ust. 1 oraz w § 26 ust. 1 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że dopuszczalność podjęcia przez Sąd rozstrzygnięcia o takim zakresie i treści nie powinna budzić wątpliwości. Choć bowiem rozstrzygnięcie to formalnie wykracza (w niewielkim zakresie) poza te postanowienia Statutu, które zostały w skardze *expressis verbis* zakwestionowane, to jednak nadal mieści się ono w ramach materii objętej przedmiotem zaskarżenia, ustalonym na podstawie treści zarzutów i argumentacji skargi (por. wyżej pkt 2.2. nin. uzasadnienia). Niezależnie od tego godzi się zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym nawet jeśli organ nadzoru nie zaskarży wszystkich sprzecznych z prawem postanowień aktu, sąd może z urzędu stwierdzić nieważność pozostałych, sprzecznych z prawem norm zawartych w tym akcie (tak R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, s. 232-233; podobnie wyrok NSA z 11.05.1993 r., SA/Wr 258/93, z aprobującą glosą J. Borkowskiego, OSP 1995/3/52; por. też np. wyrok WSA z 19.12.2019 r., IV SA/Po 1071/12, CBOSA).

Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że dzięki takiej treści rozstrzygnięciu Sądu (o ile się uprawomocni) dojdzie na gruncie postanowień Statutu do – postulowanego niekiedy w orzecznictwie sądowym, a także w rozpatrywanej tu skardze Prokuratora – wyraźnego odróżnienia „zebrania” stałych mieszkańców Sołectwa, służącego wyłącznie celom elekcyjnym, od „zebrania wiejskiego”, pojmowanego jako organ uchwałodawczy sołectwa. Innymi słowy, po ww. „korektach” stanie się niewątpliwe, że wyborów Sołtysa i Rady Sołeckiej dokonuje wprawdzie „Zebranie” (por. m.in. „skorygowany” § 20 ust. 1 Statutu), złożone ze stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.), ale nie będące jednak organem uchwałodawczym Sołectwa, jakim zgodnie z art. 36 ust. 1 ab initio u.s.g. oraz § 3 pkt 7 i § 6 pkt 1 Statutu jest Zebranie Wiejskie. Do takiego „zebrania” będzie można odpowiednio stosować postanowienia dotyczące zebrania wiejskiego, z wyłączeniem wszakże tych, których nie da się pogodzić z elekcyjnym charakterem owego „zebrania” (np. właśnie co do wymogu kworum z § 16 ust. 1 Statutu).

5.2. Odnośnie do ustanowienia wymogu kworum dla ważności Zebrania Wiejskiego.

W myśl postanowień § 16 Statutu:

„1. Zebranie jest ważne gdy mieszkańcy Sołectwa zostali o nim powiadomieni zgodnie z wymogami niniejszego Statutu i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa, zgodnie z §22 ust.3 niniejszego Statutu.

2. Jeżeli w wyznaczonym terminie w Zebraniu Wiejskim nie uczestniczy 1/10 stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania, zwołujący Zebranie Wiejskie może zarządzić odbycie następnego Zebrania, po upływie ½ godziny od pierwszego terminu zebrania, w tym samym dniu bez względu na liczbę osób uczestniczących.”

Zdaniem Skarżącego przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają Radzie uprawnienia do regulowania zasad ważności zebrania wiejskiego.

Sąd w niniejszym składzie tego stanowiska nie podziela, uznając, że określenie kworum dla „ważności” zebrania wiejskiego i, w konsekwencji, dla skuteczności podejmowanych na nim uchwał – odmiennie niż w przypadku zebrania elekcyjnego (por. wyżej pkt 5.1. nin. uzasadnienia) – jest dopuszczalne i mieści się w pojęciu „organizacji organów jednostki pomocniczej” (tu: organizacji zebrania wiejskiego) w rozumieniu art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

Powyższa kwestia jest pochodną rozważanego w doktrynie (zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36) zagadnienia, jakie podejście – maksymalistyczne czy realistyczne – należy zastosować przy określaniu „ogółu mieszkańców” statuujących zebranie wiejskie. Według podejścia maksymalistycznego z zebraniem wiejskim będziemy mieli do czynienia jedynie wówczas, gdy wezmą w nim udział wszyscy stali mieszkańcy sołectwa. Podejście realistyczne pozwala natomiast uznać, że wystarczy, aby w zebraniu wiejskim uczestniczyła reprezentatywna liczbowo grupa stałych mieszkańców sołectwa. Oczekiwanie udziału w zebraniu wiejskim wszystkich mieszkańców wydaje się zgoła nierealistyczne, dlatego też – zdaniem cytowanej B. Jaworskiej-Dębskiej – „w statucie sołectwa powinna być określona minimalna liczba stałych mieszkańców sołectwa stanowiących zebranie wiejskie po to, aby następnie można było ocenić, czy w konkretnym przypadku uchwała została podjęta przez organ uchwałodawczy sołectwa, czy też przez podmiot, który takiego statusu nie ma.”

Sąd w niniejszym składzie do tego poglądu się przychyła i w rezultacie uznaje, że wprowadzenie do statutu sołectwa wymogu istnienia określonego kworum dla „ważności” zgromadzenia wiejskiego jest, co do zasady, dopuszczalne.

Z tych względów skarga w części zarzucającej wadliwość § 16 ust. 1 Uchwały i logicznie z nim powiązanego § 16 ust. 2 Uchwały podlegała oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku), z wyjątkiem wszakże zakresu określonego w pkt 1 lit. b i lit. c sentencji wyroku (a to z powodów wyżej wskazanych w pkt 5.1. nin. uzasadnienia).

5.3. Odnośnie do dopuszczalności odwoływania Sołtysa i Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie.

W skardze Prokurator nie zakwestionował samej zasady odwoływalności Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, a jedynie fakt przyznania kompetencji w tym zakresie Zebraniu Wiejskiemu. I choć Skarżący swego stanowiska szerzej nie uzasadnił, to na tle całokształtu motywów skargi można przypuszczać, że oparł je na rozumowaniu, iż skoro w świetle przepisów u.s.g. zebranie wiejskie, jako organ uchwałodawczy, nie ma kompetencji do powoływania sołtysa i członków rady sołeckiej, to nie może mieć jej także do ich odwołania oraz do stwierdzania wygaśnięcia ich mandatu.

W ocenie Sądu takie stanowisko nie jest prawidłowe.

Przede wszystkim należy podkreślić, że inaczej nie w przypadku wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej – któremu poświęcony został art. 36 ust. 2 u.s.g. – ustawodawca nie zawarł żadnej regulacji dotyczącej ich odwoływania, a nawet nie przesądził, czy w ogóle, i ewentualnie jaki podmiot jest do tego uprawniony. Mimo to dopuszczalność unormowania w statucie sołectwa trybu i sposobu odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej zasadnie nie budzi wątpliwości ani w doktrynie, ani w judykaturze (por. m.in.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, uw. 2 do art. 36-37; M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s.

168; B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 3a do art. 35; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 4 do art. 35 i uw. 6 do art. 36; por. też wyroki NSA: z 17.04.2019 r., II OSK 1528/17; z 03.07.2013 r., II OSK 417/13; z 04.01.2007 r., II OSK 1590/06 – CBOSA). Co więcej, w piśmiennictwie przyjmuje się, że nawet w sytuacji braku takich unormowań w statucie jednostki pomocniczej, istnieje możliwość odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej – „na podobnych zasadach, jak powołania danego organu jednostki. Odwołania więc dokonać powinien podmiot uprawniony do jego powołania [...]” (M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 168). Należy podkreślić, że jest to wyraz pewnej niepisanej zasady ustrojowej, mogącej ewentualnie znaleźć zastosowanie w braku odnośnych uregulowań statutowych, która jednak nie wyłącza możliwości odmiennego unormowania tej kwestii w statucie (podobnie M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 169).

Jak bowiem trafnie wywodzi się w judykaturze, brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia – i to nie tylko na gruncie wykładni językowej, ale także systemowej oraz funkcjonalnej – że skoro ustawodawca w art. 36 ust. 2 u.s.g. uregulował sposób wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to w identyczny sposób zostało ustawowo unormowane również ich odwoływanie. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej, to wyraziłby to wprost w przepisach. Nie można uznać, że brak regulacji w tym zakresie stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z 17.04.2019 r., II OSK 1528/17, CBOSA).

Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, kompetencji do odwołania rady sołeckiej lub jej członków – jak uczyniła to Rada w § 26 ust. 1 Statutu – narusza prawo, i to w sposób istotny (tak trafnie m.in. wyrok WSA z 12.12.2019 r., II SA/Ke 738/19, CBOSA). Tym bardziej, że jak pokazują rozważania czynione w piśmiennictwie, kompetencję zebrania wiejskiego do podjęcia uchwały w sprawie odwołania sołtysa i rady sołeckiej da się wywieść także w razie braku odnośnej regulacji statutowej – z art. 36 ust. 2 u.s.g. Albowiem „zgodnie z niepisaną – ale uznawaną w prawie ustrojowym – zasadą odwołać może ten podmiot, który wybrał (powołał), zatem np. w przypadku sołectwa kompetencja do odwołania sołtysa i rady sołeckiej należy do stałych mieszkańców sołectwa. Ponieważ tworzą oni równocześnie organ uchwałodawczy sołectwa – zebranie wiejskie, wniosek o odwołanie sołtysa może być przegłosowany na zebraniu wiejskim, bez przeprowadzania specjalnej procedury” (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, uw. 2 do art. 36-37).

W tym kontekście jako w pełni trafną należy ocenić decyzję Prokuratora o niezaskarzeniu postanowienia § 28 ust. 3 Uchwały, ustanawiającego kompetencję Zebrania Wiejskiego do odwoływania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej.

5.4. Odnośnie do ograniczenia w Statucie prawa udziału w Zebraniu Wiejskim wyłącznie do stałych mieszkańców Sołectwa posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady.

W myśl § 9 Statutu: „Do udziału w Zebraniu Wiejskim uprawnieni są wszyscy stali mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady”.

Zdaniem Prokuratora przyznanie prawa do udziału w Zebraniu Wiejskim jedynie mieszkańcom Sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze do Rady Gminy jest, w świetle art. 36 ust. 2 u.s.g., nieuprawnionym ograniczeniem tego prawa.

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, opowiadają się też 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. Odmienne jednak: A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki 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 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. 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 art. 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 przez uczestnictwo w wyborach do organów stanowiących gminy bądź przez 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).

Podzielając w pełni przywołany wyżej pogląd NSA, skargę w części zarzucającej wadliwość § 9 Uchwały należało, jako niezasadną, oddalić (pkt 2 sentencji wyroku).

5.5. Odnośnie do otwartego charakteru wyliczenia zadań Sołtysa.

Jako nietrafny należy ocenić również zarzut Skarżącego o niezasadnym użyciu wyrażenia „w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia zadań Sołtysa określonych w § 17 ust. 2 Statutu, co ma czynić to wyliczenie niewyczerpującym.

Wypada w tym miejscu zastrzec, że Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd Prokuratora, iż 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.

Wbrew zarzutom skargi, wymogi te spełnia regulacja zawarta w Statucie. Wprawdzie bowiem w § 17 ust. 2 Statutu, obejmującym szczegółowe wyliczenie zadań Sołtysa, rzeczywiście użyto we wprowadzeniu do wyliczenia zwrotu „w szczególności”, jednak ta regulacja – co uszło już uwagi Skarżącego – musi być odczytywana łącznie z § 17 ust. 1 Statutu, który zawiera syntetyczne, zamknięte unormowanie zadań Sołtysa, jako że stanowi, iż: „Sołtys wykonuje uchwały Zebrania Wiejskiego oraz inne zadania określone przepisami prawa i uchwałami organów Gminy”. Nawet więc jeśli w niniejszym przypadku poszczególne zadania sołtysa określone w § 17 ust. 2 Statutu mogą zostać uzupełnione o inne jeszcze elementy, to krąg tych elementów, tak czy inaczej, pozostaje zamknięty. Musi być bowiem interpretowany w powiązaniu z przepisem, który ma charakter ogólny, ale zarazem wyczerpujący (por. wyrok WSA z 12.12.2019 r., II SA/Ke 738/19, CBOSA) – tj. z § 17 ust. 1 Statutu – który ogranicza źródła regulacji zadań Sołtysa do trzech: (i) uchwał Zebrania Wiejskiego, (ii) przepisów prawa oraz (iii) uchwał organów Gminy (w praktyce: uchwał Rady Miejskiej).

Sąd orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela stanowisko zajęte w sprawie IV SA/Po 761/20.

W świetle powyższych uwag, żądanie skargi stwierdzenia nieważności § 17 ust. 2 Uchwały w zakresie użytego w nim zwrotu „w szczególności” podlegało oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

6. 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 Prokuratora stwierdzenia nieważności postanowień Uchwały niewymienionych w pkt 1 sentencji wyroku – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak