



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 października 2020 r.

Poz. 7901

WYROK NR IV SA/PO 584/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kramsk

Sygn. akt IV SA/Po 584/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz- Grochowska

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

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwałę Rady Gminy Kramsk

z dnia 18 lipca 2011 r. Nr X/83/11

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Kramsk

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej:

- a) § 3 ust. 2 w zakresie użytego w nim, we wprowadzeniu do wyliczenia, wyrażenia „ , , a w szczególności”;
- b) § 8 ust. 1 w zakresie użytego w nim, we wprowadzeniu do wyliczenia, wyrażenia „w szczególności”;
- c) § 8 ust. 1 pkt 3 w zakresie użytego w nim wyrażenia „wybór i”;
- d) § 12 pkt 5;
- e) § 14 w zakresie użytego w nim, we wprowadzeniu do wyliczenia, wyrażenia „w szczególności”;
- f) § 16 ust. 5 w zakresie użytego w nim, we wprowadzeniu do wyliczenia, wyrażenia „w szczególności”;
- g) § 20 ust. 2 w zakresie użytego w nim wyrażenia „oraz Zebranie Wiejskie”;
- h) § 20 ust. 3 w zakresie użytego w nim wyrażenia „ , a w zakresie finansowym Skarbnik Gminy”;
- i) § 22 ust. 1;

- j) § 23 ust. 1 i 2;
 - k) § 26 ust. 1 w zakresie użytego w nim wyrazu „wiejskie”;
 - l) § 26 ust. 2, § 30 ust. 3 i § 31 ust. 3 w zakresie użytego w nich wyrazu „wiejskiego”;
 - m) § 28 ust. 1 i 2;
 - n) § 31 ust. 1 w zakresie użytego w nim wyrazu „wiejskim”;
 - o) § 31 ust. 3 w zakresie użytego w nim wyrazu „wiejskiemu”;
 - p) § 40 ust. 1 w zakresie użytego w nim wyrażenia „i dokonania wyborów przedterminowych”;
 - q) § 40 ust. 2;
2. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 18 lipca 2011 r. Rada Gminy Kramsk (dalej też jako „Rada”) podjęła uchwałę nr X/83/11 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kramsk (zwaną dalej „Uchwałą” lub „Statutem”).

Pismem z 31 marca 2020 r. (sygn. PR Pa 324.2020) Prokurator Rejonowy w Koninie (dalej jako „Prokurator” lub „Skarżący”) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na tę uchwałę w części obejmującej jej: § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 8 ust. 1 pkt 3, § 14, § 16 ust. 5, § 20 ust. 2, § 20 ust. 3, § 22, § 23 ust. 2, § 28 ust. 1 i 2, § 37 ust. 1 oraz § 40 ust. 1, 2 i 3. Zarzuciwszy Uchwale istotne naruszenie prawa – tj.:

1) art. 7 Konstytucji RP oraz art. 35 i 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej w skrócie „u.s.g.”) przez przyjęcie w § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14, § 16 ust. 5 Uchwały zwrotu „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje zebraniu wiejskiemu, sołtysowi i radzie sołeckiej,

2) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 8 ust. 3, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków,

3) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w przepisie § 20 ust. 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych nad działalnością Sołectwa,

4) art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 20 ust. 3 Uchwały pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych nad działalnością Sołectwa,

5) art. 36 ust. 2 u.s.g. przez przyjęcie w § 22 Uchwały, iż wybory sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,

6) art. 7 Konstytucji RP, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684; dalej w skrócie „k.wyb.”) oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. przez przyjęcie w § 23 ust. 2 Uchwały, że „Nie mają prawa wybierania osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.”

7) art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. przez wprowadzenie w § 28 ust. 1 i 2 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej, pomimo że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum

– Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w zaskarżonej części, uszczegóławiając i motywując w uzasadnieniu skargi podniesione zarzuty.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Kramsk (dalej też jako „Wójt”) wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w zaskarżonej części, podzielając w uzasadnieniu stanowisko Prokuratora, iż „zaskarżone przepisy wykraczały w zaskarżonym zakresie poza delegację ustawową oraz powtarzały zapisy zamieszczone w ustawach”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy Kramsk wywiódł w niniejszej sprawie Prokurator Rejonowy w Koninie, 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 Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie „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 X/83/11 Rady Gminy Kramsk z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kramsk. Została ona ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 grudnia 2011 r. (Nr 370, poz. 6672), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (§ 46 Uchwały) i nadal obowiązuje. Uchwała nie była nowelizowana.

2.2. Z petitum skargi *expressis verbis* wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta ta część postanowień Uchwały, którą stanowiły przepisy: § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 8 ust. 1 pkt 3, § 14, § 16 ust. 5, § 20 ust. 2, § 20 ust. 3, § 22, § 23 ust. 2, § 28 ust. 1 i 2, § 37 ust. 1 oraz § 40 ust. 1, 2 i 3. Natomiast lektura zarzutów i uzasadnienia skargi pokazuje, że Skarżący upatruje wadliwości Uchwały w istocie w nieco innym (zwykle węższym) zakresie, a mianowicie:

a) w użyciu zwrotu „w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia zadań (kompetencji / zakresu działania) sołectwa, zebrania wiejskiego, sołtysa i rady sołeckiej, określonych w: § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14 i § 16 ust. 5 Statutu;

b) w zakresie, w jakim w Uchwale nadano zebraniu wiejskiemu kompetencje do wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków – przy czym w tym zakresie autor skargi wskazał na wadliwość, jego zdaniem, następujących postanowień Statutu: § 8 ust. 1 pkt 3 [a nie, jak omyłkowo podano w uzasadnieniu skargi: „§ 8 ust. 3” – uw. Sądu], § 37 ust. 1 oraz § 40;

c) w nadaniu w § 20 ust. 2 Statutu zebraniu wiejskiemu kompetencji kontrolnych nad działalnością Sołectwa,

d) w nadaniu w § 20 ust. 3 Statutu Skarbnikowi Gminy kompetencji nadzorczych nad działalnością Sołectwa,

e) co do § 22 Statutu,

f) w zakresie, w jakim w Uchwale „zdecydowano o prawach wyborczych” mieszkańców Sołectwa – przy czym w tym zakresie autor skargi wskazał na wadliwość, jego zdaniem, § 23 ust. 2 Statutu,

g) we wprowadzaniu w Statucie (w jego § 28 ust. 1 i 2) wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołectkiej.

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie – tj. co do ww. zagadnień (lit. a, b, f) oraz przepisów (lit. c, d, e, g) – Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu (zob. też pkt 5.2. i 5.5. nin. uzasadnienia).

Należy zauważyć, że z tak określonymi wadami Statutu nie zostały do końca skorelowane wnioski skargi – już z tego względu, że zawierały one żądanie stwierdzenia nieważności całych jednostek redakcyjnych: § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 8 ust. 1 pkt 3, § 14, § 16 ust. 5, § 20 ust. 2, § 20 ust. 3, § 22, § 23 ust. 2, § 28 ust. 1 i 2, § 37 ust. 1 oraz § 40 ust. 1, 2 i 3 Uchwały.

2.3. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 48 ust. 1 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 za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 2.2. oraz pkt 5.2. i 5.5. 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. znajdujących 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 „rudymenatnych 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 „rudymenatnych 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 wysłowiony 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 otwartego charakteru wyliczenia zadań sołectwa, zebrania wiejskiego, sołtysa i rady sołeckiej.

Jako trafny należy ocenić zarzut Skarżącego o nieuzasadnionym użyciu w Uchwale wyrażenia „w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia zadań (zakresu działania) sołectwa (§ 3 ust. 2), zebrania wiejskiego (§ 8 ust. 1), sołtysa (§ 14) i rady sołeckiej (§ 16 ust. 5) – co czyni te wyliczenia niewyczerpującymi.

Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd Prokuratora, że w świetle art. 35 § 3 pkt 3 u.s.g. – i, dodajmy, art. 35 § 3 pkt 4 u.s.g. – zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego.

Wymogów tych z pewnością nie spełniają zaskarżone regulacje § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14 i § 16 ust. 5 Uchwały, które przez użycie we wprowadzeniu do wyliczenia, wyrażenia „w szczególności” normują zadania lub zakres działania sołectwa, zebrania wiejskiego, sołtysa i rady sołeckiej w sposób otwarty.

Powyższe skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności ww. postanowień w odnośnym zakresie, tj. co do zwrotu „w szczególności” (pkt 1 lit. a, b, e, f sentencji wyroku).

A ponieważ we wnioskach skargi zażądano stwierdzenia nieważności (całych) postanowień § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14 i § 16 ust. 5 Uchwały, to w pozostałym zakresie skargę na te postanowienia należało oddalić (pkt 2 sentencji wyroku).

5.2. Odnośnie do postanowień Statutu dotyczących wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie, w tym co do wymogu kworum.

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, postanowienia: § 8 ust. 1 pkt 3, a także § 37 ust. 1 oraz § 40 ust. 1, 2 i 3 Statutu.

Od razu należy zaznaczyć, że wola przyznania przez uchwałodawcę lokalnego (Radę Gminy) Zebraniu Wiejskiemu (notabene pisanemu w Statucie niekonsekwentnie: raz wielkimi, raz małymi literami – uw. Sądu) charakteru elekcyjnego wynika także z dalszych jeszcze, niezaskarżonych wyraźnie postanowień Statutu, a mianowicie z § 12 pkt 5 (skoro mowa w nim o tym, że udział w zebraniu wiejskim obejmuje też uprawnienie do „zgłaszania kandydatur i kandydowanie”), a także z § 26 ust. 1 i 2, § 28 ust. 1, § 30 ust. 3 oraz § 31 ust. 1 i 3 Statutu (przez użycie w nich wyrażenia „zebranie wiejskie” w odpowiednim przypadku). Wobec tego – mając na względzie ścisły związek ww. postanowień Statutu z zaskarżonymi *expressis verbis* przez Prokuratora postanowieniami § 8 ust. 1 oraz § 40 Statutu, a przede wszystkim ich łączne zawieranie się w materii objętej przedmiotem zaskarżenia (dotyczącej wyboru Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej przez Zgromadzenie Wiejskie; zob. pkt 2.2 lit. b nin. uzasadnienia) – Sąd również te postanowienia objął zakresem swego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod analizowanym tu kątem.

Przechodząc do meritum, w ocenie Sądu w niniejszym składzie stanowisko Prokuratora dotyczące niedopuszczalności przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych jawi się jako nazbyt kategoriyczne 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 zasadniczo nie jest więc to, że w zaskarżonym Statucie gremium dokonujące wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej określono mianem „Zebrania Wiejskiego” / „zebrania wiejskiego”, lecz to, że objęto je wymogiem kworum – wprowadzonym w § 28 ust. 1 Statutu dla ważności „wyborczego” zebrania wiejskiego („co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa”).

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 z § 28 ust. 1 Statutu, należało stwierdzić nieważność tego postanowienia, a także ściśle z nim związanego § 28 ust. 2 Statutu (pkt 1 lit. m sentencji wyroku)

Niezależnie od tego Sąd uznał za zasadne, aby w tych wszystkich postanowieniach Statutu, w których w kontekście wyboru Sołtysa lub Rady Sołeckiej mowa jest o „zebraniu wiejskim” wyeliminować – w drodze stwierdzenia nieważności – w zależności od kontekstu: samo określenie „wiejskie” (w odpowiednim przypadku), względnie większy fragment albo nawet całą odnośną jednostkę redakcyjną. Albowiem dzięki takiej treści rozstrzygnięciu Sądu (o ile się uprawomocni) dojdzie na gruncie postanowień Statutu do – postulowanego coraz szerzej 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 członków Rady Sołeckiej dokonuje wprawdzie „zebranie” (por. m.in. „skorygowany” § 26 ust. 1 i 2 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 § 6 ust. 1 Statutu jest Zebranie Wiejskie. Do takiego „zebrania” będzie się odpowiednio stosować postanowienia dotyczące zebrania wiejskiego, z wyłączeniem wszakże tych, których nie da się pogodzić z elekcyjnym charakterem owego „zebrania”.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność Uchwały w części obejmującej jej: § 8 ust. 1 pkt 3 w zakresie użytego w nim wyrażenia „wybór i”; § 12 pkt 5; § 26 ust. 1 w zakresie użytego w nim wyrazu „wiejskie”; § 26 ust. 2, § 30 ust. 3 i § 31 ust. 3 w zakresie użytego w nich wyrazu

„wiejskiego”; § 28 ust. 1 i 2; § 31 ust. 1 w zakresie użytego w nim wyrazu „wiejskim”; § 31 ust. 3 w zakresie użytego w nim wyrazu „wiejskiemu”; § 40 ust. 1 w zakresie użytego w nim wyrażenia „i dokonania wyborów przedterminowych” oraz § 40 ust. 2 Statutu (pkt 1 lit. c, d, k, l, n, o, p, q 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.

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 aprobowaną glosą J. Borkowskiego, OSP 1995/3/52; por. też np. wyrok WSA z 19.12.2019 r., IV SA/Po 1071/12, CBOSA).

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

W myśl § 37 ust. 1 Statutu: „Sołtys i rada sołecka są bezpośrednio odpowiedzialni przed zebraniem wiejskim i mogą być przez zebranie wiejskie odwołani przed upływem kadencji.”

Zaskarżając ten przepis – oraz, również traktujące (w części) o odwoływaniu sołtysa i rady sołeckiej, przepisy § 8 ust. 1 pkt 3 i § 40 Statutu – Prokurator nie zakwestionował samej zasady odwoływalności Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, a jedynie przyznanie 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.

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. Płazek, *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 § 37 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).

Z tych względów skarga w części zarzucającej wadliwość: § 8 ust. 1 pkt 3 (wszakże z wyłączeniem wyrażenia „wybór i” – zob. pkt 5.2. nin. uzasadnienia); § 37 ust. 1; § 40 ust. 1 (wszakże z wyłączeniem wyrażenia „i dokonania wyborów przedterminowych” – zob. pkt 5.2. nin. uzasadnienia) oraz § 40 ust. 3 Uchwały podlegała oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

5.4. Odnośnie do § 22 Statutu.

W myśl tego postanowienia statutowego:

„1. Wybory sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym.

2. Wybór sołtysa i wybór rady sołeckiej następuje w dwóch oddzielnych głosowaniach.”

Prokurator trafnie wytknął, że postanowienie § 22 ust. 1 Statutu powtarza, i to z nieuprawnionymi modyfikacjami, przepis 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.”

Powyższe, w świetle wcześniejszych uwag (zob. pkt 4.4.4. nin. uzasadnienia), uzasadniało stwierdzenie nieważności § 22 ust. 1 Uchwały (pkt 1 lit. i sentencji wyroku).

Natomiast Prokurator nie uzasadnił, w czym upatruje wadliwości unormowania § 22 ust. 2 Statutu. W ocenie Sądu postanowienie, że wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej dokonuje się w oddzielnych głosowaniach, mieści się w zakresie upoważnienia rady gminy z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. do określania „zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej”, i jako takie jest dopuszczalne. (Postanowienie to zostało, notabene, dookreślone w § 31 ust. 2 Statutu).

Dlatego skargę w części dotyczącej § 22 ust. 2 Statutu należało oddalić (pkt 2 sentencji wyroku).

5.5. Odnośnie do określenia w Statucie zakresu podmiotowego prawa wybierania organów sołectwa.

Punkt wyjścia do analizy kwestii zakresu podmiotowego prawa wybierania organów sołectwa (czyli tzw. czynnego prawa wyborczego) musi stanowić przywołany już wyżej art. 36 ust. 2 u.s.g., w myśl którego: „Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.” Zdaniem Sądu nie powinno ulegać wątpliwości, że pod użytym w cytowanym przepisie pojęciem „stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania” należy rozumieć mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania w wyborach do organów danej gminy.

Taka wykładnia w szczególności czyni zadość ogólnemu postulatowi, że zasady i tryb wyboru sołtysa i rady sołeckiej powinny być wzorowane na powszechnie obowiązujących zasadach prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (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). Ponadto pozostaje spójna z dominującym, jak się wydaje, w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, zgodnie z którym analogiczne 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, właśnie ograniczając je tylko do tych stałych mieszkańców sołectwa, którym przysługuje czynne prawo wyborcze (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. Tak też zwłaszcza wyrok NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2456/13, CBOSA. Odmiennie 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).

Kwestię zakresu podmiotowego prawa wybierania w wyborach do organów gminy reguluje przede wszystkim art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i pkt 4 k.wyb. – w świetle którego czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy oraz w wyborach wójta w danej gminie ma „obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy” – a także przepis art. 10 § 2 k.wyb., który stanowi, że: „Nie ma prawa wybierania osoba: 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.”

W tym kontekście należało uznać za zasadny zarzut Prokuratora dotyczący wadliwości § 23 ust. 2 Statutu, jako postanowienia powtarzającego w sposób nieuprawniony unormowanie z art. 10 ust. 2 k.wyb.

Uszło jednak uwagi autora skargi, że także ściśle związany z zaskarżonym § 23 ust. 2 Statutu – § 23 ust. 1 Statutu – jest rażąco wadliwy, gdyż pozbawia czynnego prawa wyborczego w wyborach sołtysa i rady sołectkiej, stale mieszkających na obszarze Sołectwa obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskim. Taka regulacja ma charakter jawnie dyskryminacyjny i pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a k.wyb.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 23 ust. 1 i 2 Uchwały (pkt 1 lit. j sentencji wyroku).

5.6. Odnośnie do § 20 ust. 2 i 3 Statutu.

W myśl tych postanowień statutowych:

- „Kontrolę działalności Sołectwa sprawuje Rada Gminy przez Komisję Rewizyjną oraz Zebranie Wiejskie.” (§ 20 ust. 2);

- „Bieżący nadzór nad działalnością sołectwa sprawuje Wójt, a w zakresie finansowym Skarbnik Gminy.” (§ 20 ust. 3)

Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela pogląd, zgodnie z którym w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.: „ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością organów jednostki pomocniczej przysługują organom gminy, a więc nie tylko radzie gminy, ale i organowi wykonawczemu gminy. Jednocześnie jednak chodzi tu tylko o organy gminy, nie zaś o inne podmioty, jak np. niemające statusu organów gminy komisje rady, czy też o skarbnika gminy, który jest pracownikiem samorządowym. Nie jest zatem prawnie dopuszczalne powierzenie w statucie jednostki pomocniczej uprawnień kontrolnych w zakresie spraw finansowych sołectwa skarbnikowi gminy” (B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 3a do art. 35).

Z tych względów Sąd uznał za zasadny zarzut Prokuratora dotyczący wadliwości powierzenia w § 20 ust. 2 Statutu funkcji kontrolnych Zebraniu Wiejskiemu, a w § 20 ust. 3 Statutu – funkcji nadzorczych Skarbnikowi Gminy.

W konsekwencji należało stwierdzić nieważność § 20 ust. 2 Uchwały w zakresie użytego w nim wyrażenia „oraz Zebranie Wiejskie” (pkt 1 lit. g sentencji wyroku) oraz § 20 ust. 3 Uchwały w zakresie użytego w nim wyrażenia „, a w zakresie finansowym Skarbnik Gminy” (pkt 1 lit. h sentencji wyroku).

Natomiast w pozostałym zakresie żądanie Skarżącego stwierdzenia nieważności ww. postanowień statutowych podlegało oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku), gdyż jest poza sporem, że zarówno Rada Gminy, jak i Wójt, są „organami gminy”, o jakich mowa w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g., a z art. 18a ust. 1 u.s.g. jasno wynika, że rada gminy kontroluje m.in. działalność jednostek pomocniczych gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

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 pozostałej części – tj. co do żądania Prokuratora stwierdzenia nieważności zaskarżonych przezeń postanowień Uchwały, niewymienionych (w całości albo w pozostałej części) w pkt 1 sentencji wyroku – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz- Grochowska