



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia środa, 21 października 2020 r.

Poz. 7936

WYROK NR IV SA/PO 582/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2020 r.

w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Jabłków

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 582/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkiewicz-Grochowska (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 31 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwałę Rady Gminy Kramsk

z dnia 18 lipca 2011 r. Nr X/81/11

w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Jabłków

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu ", a w szczególności"; § 8 ust. 1 w zakresie zwrotu "w szczególności"; § 8 ust. 1 pkt 3; § 14 w zakresie zwrotu "w szczególności"; § 16 ust. 5 w zakresie zwrotu "w szczególności"; § 20 ust. 2 i ust. 3; § 22; § 23 ust. 2; § 28 ust. 1 i ust. 2; § 37 ust. 1; § 40 ust. 1, ust. 2 i ust. 3;

2. w pozostałej części skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 582/20

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kramsk w dniu 18 lipca 2011 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 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 ze zm.) po przeprowadzeniu konsultacji podjęła uchwałę nr X/81/11 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Jabłków (zwaną dalej "Uchwałą" lub "Statutem").

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł pismem z 31 marca 2020 r. Prokurator Rejonowy w Koninie zaskarżając ją w części obejmującej § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 8 ust. 1 pkt 3, § 14, § 16 ust. 5, § 20 ust. 2 i ust. 3, § 22, § 23 ust. 2, § 28 ust. 1 i 2, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 oraz wnosząc o stwierdzenie jej nieważności zaskarżonej części.

W uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały skarżący zarzucił naruszenie:

1. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządowe gminnym poprzez 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 36 ust. 1 i 2 ustawy poprzez nadanie w § 8 ust. 1 pkt 3 (a nie jak wskazano w skardze 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. art. 36 ust. 1 i 2 ustawy poprzez 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. art. 36 ust. 1 i 2 ustawy poprzez nadanie w § 20 ust. 3 Uchwały pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych nad działalnością Sołectwa,

5. art. 36 ust. 2 ustawy poprzez 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 ustawy sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, wśród nieograniczonej liczby mieszkańców,

6. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 684) oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 ustawy poprzez 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 sądownym",

7. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 ustawy poprzez 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.

W uzasadnieniu skargi skarżący rozwinął zarzuty skargi podnosząc, że wprowadzenia opisanych powyżej obowiązków w Statucie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa polegającym na przekroczeniu delegacji ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy, uznając zasadność zarzutów skargi, wniósł o jej uwzględnienie.

Na wezwanie Sądu Wójt Gminy Kramsk wykazał, że podjęcie zaskarżonej Uchwały w sprawie przyjęcia Statutu Sołectwa Jabłków poprzedziły konsultacje społeczne. Z zebrania wiejskiego mieszkańców sołectwa Jabłków sporządzono 04 marca 2011 r. protokół, do którego dołączono listę obecności mieszkańców w liczbie 26. Na zebraniu tym podjęto także uchwałę Nr 1/2011 Zebrania Wiejskiego Sołectwa Jabłków w sprawie wyrażenia opinii o projekcie Statutu Sołectwa Jabłków, w której mieszkańcy pozytywnie zaopiniowali projekt Statutu Sołectwa (§ 1 tej uchwały). Nadto Wójt dołączył odpis Okólnika z 10 lutego 2011r. w sprawie zaproszenia wszystkich mieszkańców na zebranie wiejskie, na dzień 04 marca 2011r. wskazując porządek obrad, gdzie w punkcie 4 przewidziano zaopiniowanie projektu Statutu Sołectwa (k. 47 - 53 akt sąd.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna w części.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019, poz. 2325 – dalej jako: „P.p.s.a.”) wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, Sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub

aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przy tym, decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała jest aktem prawa miejscowego, 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 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 591 w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały, dalej jako: „u.s.g.”). Zostało to także wyraźnie wskazane i 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. Nadto Prokurator może wnieść skargę na akty prawa miejscowego w każdym czasie. Skarga Prokuratora jest zatem dopuszczalna.

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. znajdujacej swoje źródło w dyspozycji art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, dostępne na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przedmiotem tak rozumianej kontroli jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Gminy Kramsk Nr X/81/11 z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie uchwalenia Statusu Sołectwa Jabłków ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Woj. Wlkp.

Z wniosków i zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część Uchwały – w następującym zakresie:

- § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14, § 16 ust. 5 w zakresie zwrotu "w szczególności",
- § 8 pkt 3, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3,
- § 20 ust. 2 i ust. 3,
- § 22,
- § 23 ust. 2,
- § 28 ust. 1 i 2.

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 oraz art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej Uchwały).

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.

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. Na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej, jak stanowi art. 35 ust. 3 u.s.g., określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

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

Jak wskazano powyższej w świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. 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 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). 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).

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).

Istotne znaczenie ma również zawarty 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).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy podzielić generalne stanowisko Prokuratora, że zaskarżone postanowienia Statutu są sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g.

Prokurator zakwestionował przyjęcie w § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14, § 16 ust. 5 uchwały wyrażenia "w szczególności", w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje zebraniu wiejskiemu, sołtysowi i radzie sołeckiej.

Odnosząc się do powyższego zarzutu wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, jak również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów. Wynika to wprost z przywołanego powyżej art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa, jak i z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., w którym wskazał na konieczność uregulowania w statucie zakresu zadań przekazanych sołectwu przez gminę i sposobów ich realizacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie sołectwu, czy organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem zawartym w powyższych regulacjach (wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12; wyrok WSA w Olsztynie z 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 695/15; wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17, wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19, CBOSA).

Przez użycie zwrotu "w szczególności" zadania sołectwa, czy jego organów, nie zostają określone w sposób wyczerpujący, przez co istnieje prawna możliwość powierzenia im zadań przekraczających statutowe i ustawowe kompetencje (m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19; wyroki WSA w Kielcach z 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 617/19, z 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 825/19, II SA/Ke 837/19, II SA/Ke 831/19, II SA/Ke 851/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19). Mając powyższe na względzie przyjąć należało zasadność zarzutu dotyczącego wadliwości § 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14, § 16 ust. 5 Uchwały w zakresie zwrotu "w szczególności", w zakresie, w jakim przepisy te przyznają zadania sołectwu oraz kompetencje zebraniu wiejskiemu, sołtysowi i radzie sołeckiej.

W związku z tym, że we wstępie skargi Prokurator zaskarżył powyższe postanowienia Uchwały w całości oraz wnosił o stwierdzenie ich nieważności w całości, a zasadne było jedynie stwierdzenie nieważności tych postanowień w części obejmującej wyrażenie „w szczególności”, to co do zaskarżenia pozostałej części tych postanowień (§ 3 ust. 2, § 8 ust. 1, § 14, § 16 ust. 5 Uchwały) skargę należało oddalić na podstawie art. 151 P.p.s.a., jak Sąd orzekł w punkcie 2 wyroku.

Podobnie zasadny jest zarzut dotyczący niezgodności z prawem § 8 ust.1 pkt 3, § 37 ust. 1, § 40 ust. 1, 2 i 3 Uchwały, z uwagi na przyznanie organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa, rady sołeckiej i poszczególnych jej członków. Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie do regulacji art. 36 ust. 2 u.s.g., sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z powyższego wynika, że prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Nie można zatem przyjąć, że zebranie wiejskie jest uprawnione do wyboru organów sołectwa, skoro prawo to przysługuje wyłącznie stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Gdyby bowiem ustawodawca chciał, 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. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania własności zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por. m.in. wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09; wyrok WSA w Opolu z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06; wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. II SA/Ol 1429/16, wyrok WSA Gorzowie Wielkopolskim z 11 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II SA/Go 140/19, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 maja 2019 r., sygn. II SA/Go 163/19, CBOSA). Przyznanie zebraniu wiejskiemu (jako organowi uchwałodawczemu) charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Zauważyć w tym miejscu trzeba, że jakkolwiek w § 2 ust. 2 pkt 4 Statutu zawarto definicję "Zebrania Wiejskiego", to została ona sformułowana w sposób niejednoznaczny, przy tym wadliwość tę

potęguje fakt, że sama Rada Gminy niekonsekwentnie posługuje się terminem "Zebrania Wiejskiego" i "zebrania wiejskiego".

Za istotnie naruszający prawo należy uznać też zapis § 22 Statutu poprzez nieuprawnione modyfikowanie unormowanej już w sposób kompletny przez ustawę kwestii wyboru sołtysa i członków Rady sołeckiej. 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.

Odnosnie naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w przepisie § 20 ust. 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych nad działalnością sołectwa, wskazać należy, że z art. 36 ust. 1 u.s.g. wynika, iż zebranie wiejskie jest w sołectwie jedynie organem uchwałodawczym i nie posiada kompetencji kontrolnych. Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują organom gminy, czyli wójtowi i radzie gminy. Zakres kontroli także może obejmować działalność organów jednostek pomocniczych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ich działań. Ustanowienie tych kompetencji w postanowieniach statutu jednostki pomocniczej gminy stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

Za niezgodne z art. 35 ust. 3 pkt 5 oraz art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. uznać, zatem należało również nadanie w § 20 ust. 3 Uchwały pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Gminy, kompetencji nadzorczych nad działalnością Sołectwa. Po pierwsze brak jest delegacji ustawowej do przyjęcia takiej regulacji, a nadto skarbnik nie jest organem gminy w rozumieniu art. 11a ust. 1 u.s.g., a tylko organy gminy są uprawnione do kontroli organów jednostek pomocniczych stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.

W zakresie zarzutu naruszenie art. 7 konstytucji RP, art. 94 konstytucji RP oraz art. 35, art. 36 ust. 1 i 2 ustawy przez przyjęcie w Statucie (§ 23 ust. 2), że nie mają prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, wskazać należy, że przepisy art. 10 § 2 pkt 1 i 3 Kodeksu wyborczego oraz art. 36 ust. 2 u.s.g. w sposób szczegółowy regulują problematykę dotyczącą osób jakie nie posiadają czynnego prawa wyborczego. W uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się zatem kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców, co oznacza, że takie postanowienia statutu jak powyższy w sposób istotny naruszają prawo (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 170/19, II SA/Go 171/19, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z kolei, odnosząc się do zarzutu wprowadzenia w statucie ograniczenia w postaci kworum dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej (§ 28 ust. 1 Uchwały), to takie jej postanowienie również istotnie narusza prawo. Stosownie do art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z przepisu tego wynika więc, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Jakkolwiek trudno dopatrywać się w zakwestionowanej regulacji istotnego zagrożenia praw wyborców, a tym bardziej zasad praworządności, to jednak przyjąć należy, że wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19, wyrok WSA w Opolu z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06, wyroki WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1429/16, II SA/Ol 1446/16, wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 33/20, z 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 466/19, z 17 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 356/19, z 28 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 742/18, wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. II SA/Ke 382/19, z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 652/19, z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1128/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19). Stąd też za zasadny należało uznać zarzut skargi, odnosnie stwierdzenia nieważności zarówno § 28 ust. 1, jak i § 28 ust. 2 Statutu, który dotyczy dalszego procesu wyboru sołtysa i rady sołeckiej w przypadku braku kworum ustanowionego w § 28 ust. 1.

W świetle powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu ", a w szczególności"; § 8 ust. 1 w zakresie zwrotu "w szczególności"; § 8 ust.1 pkt 3; § 14 w zakresie zwrotu "w szczególności"; § 16 ust. 5 w zakresie zwrotu "w szczególności"; § 20 ust. 2 i ust. 3; § 22; § 23 ust. 2; § 28 ust. 1 i ust. 2; § 37 ust. 1; § 40 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Uchwały Rady Gminy Kramsk Nr X/81/11 z dnia 18 lipca 2011 r., jak Sąd orzekł w punkcie 1 wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)