



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 października 2020 r.

Poz. 7964

WYROK NR IV SA/PO 403/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

w sprawie nadania statutu Sołectwa Barczyzna

Sygn. akt IV SA/Po 403/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

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

sprawy ze skargi Prokurator Rejonowy we Wrześni

na uchwałę Rada Miejskiej Gminy Nekla

z dnia 22 listopada 2017 r. Nr XXXI/220/2017

w sprawie nadania statutu Sołectwa Barczyzna

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 7 pkt 5 w zakresie wyrażenia „wybieranie i” oraz § 18;

2. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Nekla w dniu 22 listopada 2017r. podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2017 r. poz. 1875 w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały – dalej: "u.s.g.") uchwałę Nr XXXI/220/2017 r. w sprawie nadania statutu Sołectwa Barczyzna (dalej „Uchwała”), która następnie została zmieniona przez Radę Miejską Gminy Nekla uchwałą Nr V/35/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. zmieniającą statut Sołectwa Barczyzna.

Prokurator Rejonowy we Wrześni wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyższą Uchwałę zaskarżając ją w części dotyczącej: § 7 ust. 5, § 22 i § 18. Prokurator zarzucił zaskarżonej Uchwale istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 7 ust. 5 oraz w § 22 zaskarżonej Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru oraz odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej,

- art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 18 Uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

W oparciu o powyższe zarzuty, Prokurator wniósł na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o stwierdzenie nieważności zaskarżonych postanowień Uchwały.

W uzasadnieniu wniesionej skargi Prokurator wskazał, że w § 7 ust. 5 oraz z w § 22 Uchwały przyznano zebraniu wiejskiemu wyłączną kompetencję do wyboru oraz odwoływania sołtysa i rady sołeckiej. Natomiast w § 18 zaskarżonej Uchwały wprowadzono zapis, iż dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa. Zdaniem skarżącego, wskazane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają przepisy obowiązującego prawa, gdyż zostały wydane z przekroczeniem kompetencji przewidzianej w ustawie o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu skargi Prokurator rozwinął podnoszone zarzuty i odnosząc się do § 7 ust. 5 i § 22 Uchwały wskazał, że 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 wyżej wskazanej ustawy

Odnosząc się do § 18 Uchwały - zdaniem Prokuratora – przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. W konsekwencji, za istotnie naruszające prawo należało uznać także pozostałe postanowienia zawarte w § 18 zaskarżonej Uchwały, dotyczące dalszego przebiegu procesu wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej w sytuacji braku kworum ustanowionego w § 18 ust. 1.

Rada Miejska Gminy Nekla w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Rada wskazała, że pojęcia "zebranie wiejskie" jak i "stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania" określają ten sam zbiór osób uprawnionych. Różnica sprowadza się tylko do nazewnictwa natomiast skład obu gremiów jest taki sam. Nie można zatem uznać iż przepis § 7 ust. 5 uchwały rażąco narusza prawo. Ponadto wskazany powyżej przepis art. 36 ust. 2 ustawy odnosi się jedynie do przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru sołtysa i rady sołeckiej, nie zaś do ich odwołania. W powyższej kwestii wypowiedziały się sądy administracyjne uznając, iż: "Nie można (...) przyjąć, że skoro dany przepis (art. 36 ust. 2 u.s.g.) reguluje tryb wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to tak samo zostało ustawowo uregulowane ich odwoływanie. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej (stwierdzenie wygaśnięcia mandatu), to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa zapisom statutów jednostek pomocniczych, co również odnosi się do członków rady sołeckiej. Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu - jako organowi uchwałodawczemu - kompetencji do odwołania sołtysa, rady sołeckiej lub jej członków oraz stwierdzenia wygaśnięcia ich mandatu w sposób istotny narusza prawo. W konsekwencji powyższego, zdaniem Rady, wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności w całości § 7 ust. 5, § 22 nie znajduje podstaw prawnych.

Odnosząc się do kwestii kworum, Rada wskazała, że ustawodawca do kompetencji rady gminy pozostawił prawo do wprowadzenia w statucie sołectwa regulacji, które dotyczą zasad i trybu wyborów organów sołectwa, zostawiając w tym względzie radzie gminy daleko idącą swobodę. Właśnie jedną z takich zasad Rada wprowadziła do kwestionowanego przez skarżącego przepisu. Przepis ten, zdaniem Rady, nie narusza art. 36 ust. 2 u.s.g. lecz wypełnia uprawnienia rady gminy zawarte w art. 35 ust. 3 pkt 2 tej ustawy. Zdaniem Rady, sformułowany przez skarżącego zarzut ograniczenia

czynnego prawa wyborczego w kontekście regulacji zawartych w § 18 uchwały jest nieuzasadniony. Przeciwnie - powyższa regulacja miała zapewnić szeroki udział uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa tak aby wybór sołtysa i rady sołeckiej był jak najbardziej reprezentatywny. Miała działać mobilizująco na potencjalnych wyborców i ostatecznie, w przypadku gdyby ww. zabiegi nie przyniosły rezultatu, doprowadzić do przeprowadzenia wyborów bez względu na liczbę obecnych uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa. Zatem w żaden sposób zapisy uchwały w przedmiotowym przypadku nie ograniczały niczyjego czynnego prawa wyborczego ani też nie naruszały brzmienia przepisu art. 36 ust. 2 ustawy zgodnie, z którym - sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu, Rada Miejska Gminy Nekla nadesłała do akt sprawy dokumenty

- protokołu z przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami Sołectwa Baryczna,
- listy osób uczestniczących w zebraniu dotyczącym konsultacji projektu Statutu Sołectwa Baryczna.

Na terenie Gminy Nekla na dzień podjęcia zaskarżonej Uchwały obowiązywała uchwała Rady Miejskiej Gminy Nekla Nr XXVII/197/2017 z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Nekla oraz uchwała Rady Miejskiej Gminy Nekla Nr XXIX/205/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami celem zaopiniowania projektów statutów jednostek pomocniczych gminy Nekla, z której wynikały terminy przeprowadzenia konsultacji w poszczególnych Sołectwach oraz miejsce udostępnienia do wglądu projektów statutów jednostek pomocniczych w okresie konsultacji, a także sposób przeprowadzenia konsultacji (§ 3 i § 4 uchwały z 22 sierpnia 2017r.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.), zmienionej ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875).

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Stosownie do art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. – dalej: "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z brzmieniem art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prokurator nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy natomiast zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała. Skargę na przedmiotową uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a p.p.s.a. można zatem wnieść w każdym czasie, wobec tego i Prokuratora nie obowiązuje termin zakreślony w art. 53 § 3 p.p.s.a.

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.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności

uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. W tym miejscu należy przywołać wyrażony w orzecznictwie pogląd, że przepisy prawa naruszają nie tylko te zapisy aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również te, które zawierają ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, Lex nr 285125).

Przedmiotem oceny zgodności z prawem jest Uchwała Rady Miejskiej Gminy Nekla Nr XXXI/220/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie nadania statutu Sołectwa Barczyzna zmienionego uchwałą Rady Miejskiej Gminy Nekla Nr V/36/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. zmieniającą statut Sołectwa Barczyzna.

W pierwszej kolejności, wskazać należy, że w skardze zarzucono niezgodność z prawem § 7 ust. 5 Uchwały. Sąd precyzuje, że zgodnie z zasadami redagowania aktów pranych podstawową jednostką redakcyjną jest artykuł. Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu; każdy punkt kończy się średnikiem (§ 54, § 57 ust. 2 i 3 "Zasad 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"). Wobec powyższego zakazona Uchwała w § 7 zawiera jedynie punkty, brak jest ustępów na które powoływał się Prokurator, zatem przyjęć należy, że w skardze Prokuratorowi chodziło o postanowienie § 7 pkt 5 Uchwały. Wobec tego taką numerację postanowień Uchwały Sąd przyjmuje za właściwą i taką wskazano w wyroku oraz w dalszej części uzasadnienia.

W złożonej skardze Prokurator zarzucił zaskarżonej Uchwale naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 7 pkt 5 oraz w § 22 zaskarżonej Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru oraz odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej. W ocenie Sądu, powyższy zarzut jest zasadny w zakresie dotyczącym kompetencji Zebrania Wiejskiego do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem § 7 pkt 5 Statutu, do kompetencji Zebrania należy wybieranie i odwoływanie Sołtysa, Rady Sołeckiej. Przepis § 22 stanowi natomiast, że odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej stanowi wyłączną kompetencję zebrania (ust. 1). Zebranie w celu odwołania, o którym, mowa w ust. 1 zwołuje Burmistrz z własnej inicjatywy lub na uzasadniony, pisemny wniosek co najmniej 1/20 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania (ust. 2).

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W orzecznictwie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego, jako organu uchwałodawczego, do dokonania wyboru sołtysa, czy rady sołeckiej. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje przy tym w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał mu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy (zebranie wiejskie), to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia tego organu o kompetencje elekcyjne (zob. m.in. wyrok WSA w Opolu z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06, z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09, wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 466/19, z 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 33/20, wyrok WSA w Kielcach z 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 751/19, z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 652/19, z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 122/20, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19).

W ocenie Sądu, zarzut Prokuratora nie jest jednak zasadny w części, w której kwestionuje procedurę odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej.

O ile ustawodawca nie zawarł żadnej regulacji dotyczącej ich odwoływania, a nawet nie przesądził, czy w ogóle, i ewentualnie jaki podmiot jest do tego uprawniony, 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 § 7 pkt 5 Uchwały – narusza prawo, i to w sposób istotny (tak trafnie m.in. wyrok WSA z 12.12.2019 r., II SA/Ke 738/19; WSA w Poznaniu z 12 sierpnia 2020r., IV SA/Po 584/20; 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. Płażek, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, uw. 2 do art. 36-37).

Z tych powodów Sąd nie uwzględnił zarzutu skargi dotyczącego § 7 pkt 5 w całości, a tylko w części dotyczącej wyrażenia „wybieranie i”. Z tych samych powodów Sąd nie podzielił zarzutów Prokuratora dotyczących naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. w odniesieniu do postanowienia § 22 Uchwały, który określa tryb odwołania sołtysa lub członków rady sołeckiej. Nie można uznać, jak wskazano powyżej, że brak w tym zakresie regulacji ustawowej stanowi o istotnej niezgodności z prawem regulacji Uchwały dotyczącej odwołania sołtysa i rady sołeckiej oraz trybu przeprowadzenia tej czynności. Brak regulacji ustawowej w tym zakresie nie skutkuje wadą ustawy lub zaniechaniem prawodawczym, ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności mógł pozostawić kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa postanowieniem statutów jednostek pomocniczych (wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17), co odnieść trzeba także do członków rady sołeckiej. Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu – jako organowi uchwałodawczemu – kompetencji do odwołania sołtysa, czy rady sołeckiej w sposób istotny narusza prawo (m.in. wyrok WSA w Kielcach z 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 751/19, z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 652/19, z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 915/19, 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, z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 122/20).

W tej części skarga dotycząca stwierdzenia nieważności § 7 pkt 5 Uchwały w zakresie odwoływania Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz § 22 Uchwały nie zasługiwała na uwzględnienie, zatem Sąd skargę w tej części oddalił.

W ocenie Sądu, zasadny jest drugi z podniesionych zarzutów. Prokurator wskazuje bowiem na naruszenie art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 18 Uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa.

Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przepis ten jest regulacją kompletną i mocą czytelną decyzji ustawodawcy nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. W sposób niebudzący wątpliwości reguluje zatem podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące w sołectwie. Kwestionowany zapis Uchwały, nakładający wymóg kworum dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej, uznaje się za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru, uznaje się za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 2112/01, LEX nr 81971, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1446/16, CBOSA). W konsekwencji za istotnie naruszające prawo należało uznać również postanowienia Uchwały dotyczące dalszego przebiegu procesu wyboru rady sołeckiej i sołtysa w sytuacji braku wymaganego kworum.

Należy zwrócić uwagę, że art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie 1 wyroku, stwierdzając nieważność zaskarżonej Uchwały w części obejmującej jej § 7 pkt 5 Uchwały w zakresie wyrażenia „wybieranie i” oraz § 18 Uchwały.

W pozostałej części Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł, jak w punkcie 2 wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)