



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8225

WYROK NR IV SA/PO 725/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

w sprawie Statutu Sołectwa Mąkownica

Sygn. akt IV SA/Po 725/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Józef Maleszewski

WSA Monika Świerczak (spr.)

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

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej w Witkowie

z dnia 25 października 2012 r. nr XX/178/2012

w przedmiocie Statutu Sołectwa Mąkownica

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej : § 7 ust. 2 pkt 1, § 16 ust. 1 w zakresie użytego w nim zwrotu „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa, § 16 ust. 2, § 22 ust. 1 i 2 ;

2. oddala skargę w pozostałej części.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Witkowie, powołując się na art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 1 i 2 oraz art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej: u.s.g.), po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectwa, podjęła w dniu 25 października 2012 r. uchwałę nr XXI/178/2012 w sprawie nadania statutu Sołectwa Mąkownica.

Prokurator Rejonowy w Słupcy pismem z 28 kwietnia 2020 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na ww. uchwałę Rady Miejskiej w Witkowie. Zarzucił organowi istotne naruszenie:

- 1) art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ust. 1 u.s.g. polegające na przekroczeniu przez organ w przepisach:
 - § 7 ust. 2 pkt 1,
 - § 9,
 - § 16 ust. 1 w zakresie słów „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa”,
 - § 16 ust. 2,
 - § 17 ust. 2 w zakresie słów „w szczególności”,
 - § 22 ust. 1 i 2 uprawnienia, którego zakres określają powołane wyżej przepisy, poprzez zamieszczenie w zaskarżonej uchwale przepisów regulujących sprawę wykraczające poza upoważnienie ustawowe.

Na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.) Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności ww. przepisów zaskarżonej uchwały w zaskarżonym zakresie.

W motywach skargi Prokurator przytoczył podstawę prawną zaskarżonej uchwały – art. 35 u.s.g. wskazując, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. W ramach udzielonej jej delegacji – wskazał Prokurator – nie może wkraczać w tych działaniach w materię uregulowaną ustawą. Statuty jednostek samorządu terytorialnego nie mogą naruszać przepisów ustawy, a jedynie w ich granicach określać szczegółowo organizację i tryb pracy organów. Prokurator zarzucił Radzie Miejskiej w Witkowie istotne naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu – Zebraniu Wiejskiemu kompetencji do wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołectwa. Wskazał, że brak jest przepisu, z którego wynikałyby takie uprawnienia zebrania wiejskiego. Z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika zaś, 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 danego sołectwa, mimo iż skład obu gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Prokurator dodał, że u.s.g. nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą.

Dalej Prokurator zarzucił Radzie Miejskiej naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. przez przyznanie w § 9 uchwały prawa do udziału w Zebraniu Wiejskim jedynie mieszkańcom Sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady. Wyjaśnił, że art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś biernie prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Brak jest więc uprawnienia do ograniczania, bądź doprecyzowania zapisu ustawowego, że chodzi o prawo wyborcze do Rady (i jakiej Rady?).

Prokurator zarzucając organowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. poprzez użycie zwrotu „w szczególności” przy określaniu zadań Sołtysa w § 17 ust. 2 uchwały podał, że zadania sołtysa, sposób ich realizacji, a także zadania rady sołectwa powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Powyższe wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak

i przez organ wykonawczy gminy. Nadto zdaniem Prokuratora uchwała w § 16 poprzez określenie kworum dla ważności zebrania, a § 22 poprzez określenie kworum dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej naruszają przepisy art. 35 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. Powołując art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. Prokurator wskazał, że rada gminy nie posiada uprawnienia do wprowadzania zasad ważności zebrania wiejskiego. Prawidłowo zwołane zebranie wiejskie jest ważne bez względu na liczbę uczestniczących w nim mieszkańców sołectwa. Art. 36 ust. 2 u.s.g. statuuje zaś, 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 rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru jest więc niedopuszczalne ponieważ modyfikują one ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

W odpowiedzi Rada Miejska w Witkowie wniosła o oddalenie skargi w zakresie przepisów § 7 ust. 2 pkt 1, § 16 i § 22 zaskarżonej uchwały (statutu). Organ nie zakwestionował zaś zasadności żądania stwierdzenia nieważności § 9 i § 17 ust. 2 uchwały. Dodał przy tym, że jego zdaniem przyznanie organowi uchwałodawczemu sołectwa – zebraniu wiejskiemu kompetencji do odwołania sołtysa i rady sołeckiej nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Dalej Rada Miejska podniosła, że z przepisu art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. nie wynika, by nie można było ustanowić w statucie kworum dla ważności zebrania wiejskiego. Art. 36 ust. 1 u.s.g. nie jest regulacją kompletną dotyczącą wymogów ważności zebrania wiejskiego. W tej sytuacji Rada Miejska w Witkowie uznała skargę za uzasadnioną tylko w części.

Na wezwanie Sądu Burmistrz Miasta i Gminy Witkowo wykazał, że podjęcie zaskarżonej uchwały w sprawie przyjęcia statutu Sołectwa poprzedziły konsultacje społeczne. Przeprowadzone zostały one w oparciu o zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy w Witkowie Witkowa z 29 sierpnia 2012 r. nr 65/2012 wydane na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Witkowie z 16 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy i Miasta Witkowo (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 160, poz. 4344). Z zebrania wiejskiego mieszkańców Sołectwa Mąkowica sporządzono 20 września 2012 r. protokół. Na zebraniu tym podjęto uchwałę ogólnego zebrania mieszkańców Sołectwa Mąkowice w sprawie wyrażenia opinii na temat projektu Statutu Sołectwa Mąkowice, w której mieszkańcy zaakceptowali ów projekt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skargę jako zasadną należało uwzględnić, choć Sąd nie podzielił wszystkich sformułowanych w niej zarzutów.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 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. 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>).

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Zgodnie z ust. 1, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. 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.

Przepis 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 RP).

W niniejszej sprawie, zdaniem Sądu, za uzasadniony uznać należy zarzut obejmujący regulację zawartą w § 7 ust. 2 pkt 1 statutu - w zakresie, w jakim wskazuje, że do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz ich odwoływanie.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 i 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2) oraz organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3). W myśl art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie zaś 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 ostatnio powołanego przepisu wynika, że czynne prawo wyborcze w ramach sołectwa przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, które to głosowanie jest bezpośrednie. Oznacza to, że prawo wyboru i odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej nie może należeć do zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. Tak więc regulacja zawarta w § 7 ust. 2 pkt 1 statutu w zakresie, w jakim prawo to przyznaje Zebraniu Wiejskiemu narusza powyższe przepisy u.s.g. w istotny sposób. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze (por. wyroki WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09; z dnia 18 stycznia 2007 r., II SA/Op 592/06; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., II SA/Ol 1429/16, dostępne: j.w.).

W konsekwencji, to zebranie jako ogół uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa, a nie organ uchwałodawczy jakim jest Zebranie Wiejskie, powinno mieć kompetencje wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej.

Przechodząc do dalszej części rozważań należy wskazać, że przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności zebrania, w trakcie którego stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania dokonują wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. W związku z tym, wprowadzenie takiego kworum w § 16 ust. 1 i 2 oraz w § 22 ust. 1 i 2 statutu narusza powyższy przepis u.s.g., gdyż wprowadza dodatkowe warunki ważności zebrania wiejskiego, modyfikując w ten sposób mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 356/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. II SA/Ke 382/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Należy zaznaczyć, że przepis § 16 ust. 1 statutu określa, iż zebranie jest ważne gdy mieszkańcy Sołectwa zostali o nim powiadomieni zgodnie z wymogami niniejszego Statutu i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa, zgodnie z § 22 ust. 3 niniejszego Statutu. Z kolei § 16 ust. 2 statutu stanowi, że jeżeli w wyznaczonym terminie w Zebraniu Wiejskim nie uczestniczy 1/10 stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania, zwołujący Zebranie Wiejskie może zarządzić odbycie następnego Zebrania, po upływie ½ godziny od pierwszego terminu zebrania, w tym samym dniu bez względu na liczbę osób uczestniczących. Sąd przyjmując, że niedopuszczalne jest ustanowienie kworum jako warunku ważności zebrania uznał, że wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 16 ust. 1 statutu w zakresie użytego w nim zwrotu „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa,” oraz § 16 ust. 2 statutu w całości. Nieco odmiennie należało przyjąć w zakresie § 22 ust. 1 i 2 statutu. Zważywszy, iż przepis § 22 ust. 1 statutu wskazuje jedynie, że Dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej niezbędny jest udział w Zebraniu Wiejskim co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa, a więc określa jedynie normę wprowadzającą wymóg kworum dla ważności wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, należało stwierdzić nieważność tego przepisu w całości jak i § 22 ust. 2 uchwały w całości.

Równocześnie Sąd nie podzielił zarzutu skargi dotyczącego naruszenia przez § 9 statutu przepisów art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyznanie prawa do udziału w Zebraniu Wiejskim jedynie mieszkańcom Sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze. Przepis § 9 statutu określa, że do udziału w Zebraniu Wiejskim uprawnieni są wszyscy stali mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady. Przy czym w myśl § 3 pkt 8 statutu przez Radę należy rozumieć Radę Miejską w Witkowie.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie dostrzega, że poglądy wobec tak sformułowanego zarzutu w orzecznictwie nie są jednolite.

Z jednej strony przyjmuje się, że zebranie wiejskie to zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. Co za tym idzie uzależnienie uprawnienia mieszkańców sołectwa do uczestniczenia w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Zwolennicy tego poglądu wskazują dalej, że wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 u.s.g. dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołectkiej. W rezultacie nie można na tej podstawie ograniczać uprawnień stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Ponadto podziela powyższe stanowisko wskazują, że zawężenie kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim tylko do tych mieszkańców sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze w sposób istotny narusza także art. 32 Konstytucji RP. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania praw wyborczych. Wprowadzone w uchwale prawo udziału w zebraniu wiejskim uwarunkowane posiadaniem czynnego prawa wyborczego bez istnienia w systemie prawnym wyraźnego ustawowego upoważnienia do takiej regulacji, stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji oraz art. 36 ust. 2 i art. 40 ust. 1 u.s.g. (m.in. wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19, z 26 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 16/19; sygn. akt III SA/Łd 28/19).

Pogląd przeciwny, który Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela, wskazuje, że prawo udziału w zebraniu wiejskim rozumianym jako organ sołectwa, może być ograniczone do mieszkańców sołectwa mających czynne prawo wyborcze. Nie wszyscy bowiem mieszkańcy sołectwa mają zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa, a ustalenie kręgu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim powinno być dokonane przez odniesienie do przepisów ustawowych regulujących podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnotie samorządowej, w szczególności art. 11 ust. 1 u.s.g. stanowiącego, że mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Trzeba mieć na uwadze to, że zebranie wiejskie w sołectwie jest formą demokracji bezpośredniej, co determinuje konieczność uwzględnienia całokształtu unormowań ustawowych i konstytucyjnych dotyczących ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, zwłaszcza zasad udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy. Zgodnie z regulacjami zawartymi w u.s.g., formy demokracji bezpośredniej obejmują: wybory do organów samorządowych (art. 11 u.s.g.), udział w referendum gminnym (art. 12 u.s.g.), konsultacje z mieszkańcami w sołectwie (art. 5a), zebranie wiejskie (art. 36), ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu (art. 37). W przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm., w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały) został przez ustawodawcę precyzyjnie określony krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy. Mianowicie, zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a) Kodeksu wyborczego Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma w wyborach do rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Utrata czynnego prawa wyborczego następuje wobec osób, których pozbawiono praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub pozbawiono praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu bądź osób, które zostały ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. Unormowania wymienionych ustaw, stanowiące o ograniczeniach co do zasady powszechności wyborów, korespondują z treścią Konstytucji, której art. 62 stanowi, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania

kończy 18 lat (ust. 1); a ponadto, że prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (ust. 2). Warunkowanie udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej poprzez wprowadzenie cenzusu wieku jest uzasadnione tym, że wiek jest jednym z istotnych elementów decydujących o zakresie praw i obowiązków danej osoby w sferze prywatnej i publicznoprawnej. Skoro więc wymienione okoliczności stanowią z mocy Konstytucji i ustaw ograniczenia w realizacji praw publicznych, w tym praw wyborczych obywateli, to nie ma przeszkód, aby te same kryteria zastosować przy statutowym określeniu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim. Wskazane jest wręcz zachowanie jednolitych zasad w zakresie uczestnictwa mieszkańców w rozstrzyganiu spraw wspólnoty samorządowej. Przedstawiony wyżej kontekst normatywny przemawia za tym, aby mandat do udziału, a konkretnie – do podejmowania uchwał na zebraniu wiejskim, przyznawany był według tych samych reguł jak prawo do głosowania w wyborach organów gminy, a więc przy zachowaniu wymogu związanego z miejscem stałego zamieszkania i posiadaniem czynnego prawa wyborczego. Nie ma powodów, aby unormowanie art. 11 u.s.g. nie znalazło zastosowania na każdym szczeblu struktury administracyjnej gminy, w tym na poziomie jednostki pomocniczej, zwłaszcza gdy uwzględni się regulacje konstytucyjne zawarte w art. 169 i 170 Konstytucji RP. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową i to mieszkańcy gminy sprawują władzę. Nie każdy mieszkaniec gminy ma zapewnioną możliwość czynnego uczestniczenia w kierowaniu sprawami wspólnoty gminnej i jest to ustawowo uzależnione od stałego zamieszkiwania na obszarze gminy oraz posiadania czynnego prawa wyborczego do organów gminy. Przy czym dla przynależności do wspólnoty gminnej nie mają znaczenia takie okoliczności jak wiek, zdolność do czynności prawnych czy posiadanie praw publicznych i obywatelskich, natomiast warunkują one zakres uprawnień przysługujących poszczególnym członkom wspólnoty samorządowej. W piśmiennictwie zaznaczono, że chociaż nie jest poprawne ograniczanie wspólnoty do wyborców, to dla korzystania z wszystkich uprawnień członka wspólnoty konieczne jest posiadanie biernego i czynnego prawa wyborczego do organów gminy (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 57). Również w odniesieniu do zebrania wiejskiego wskazuje się, że mogą w nim uczestniczyć wszyscy wyborcy zamieszkali na terenie sołectwa. Tradycyjnie przyjmuje się, że zebranie wiejskie jest formą demokracji bezpośredniej, dopuszczającą do swego grona wszystkich wyborców danej jednostki (zob. K. Bondarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, LexisNexis 2006, s. 196). Zebranie wiejskie jest instytucją demokracji bezpośredniej, bowiem w jego skład wchodzi stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania (Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2005, s. 255). Z tych względów uzasadnione jest twierdzenie, że o ile wspólnotę samorządową sołectwa tworzy ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na jego obszarze, to nie wszyscy mieszkańcy danego sołectwa sprawują władzę przez podejmowanie rozstrzygnięć na zebraniach wiejskich. Co istotne zebranie wiejskie podejmuje uchwały zasadniczo w tych sprawach, które zostały przekazane do zakresu działania sołectwa przez radę gminy. Gdyby zatem do utworzenia sołectwa nie doszło, to określone zadania pozostałyby w kompetencji rady gminy. Okoliczność ta dodatkowo dowodzi, że w obu sytuacjach czynny udział w kierowaniu sprawami wspólnoty powinien mieć ten sam krąg osób uprawnionych, z tym, że na szczeblu gminy udział ich będzie się odbywał przez uczestnictwo w wyborach do organów stanowiących gminy bądź poprzez głosowanie w referendum, natomiast w ramach sołectwa będzie to głosowanie na zebraniu wiejskim. Nie ma powodów, aby różnicować uprawnienia mieszkańców gminy w zależności od tego, czy w gminie są, czy też nie są utworzone sołectwa. Wszyscy mieszkańcy gminy powinni mieć stworzone na równych zasadach możliwości uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych. Skoro ustawodawca nie określił wprost, że w głosowaniu na zebraniu wiejskim biorą udział wszyscy mieszkańcy sołectwa, to oznacza, że pozostawił w tym zakresie radzie gminy swobodę, aczkolwiek ograniczoną całokształtem unormowań prawnych obowiązujących w sferze sprawowania władzy publicznej przez członków wspólnoty samorządowej.

Nie ma więc racji Prokurator twierdząc, że sprzeczne z prawem było wprowadzenie do statutu regulacji, zgodnie z którą uprawnionymi do głosowania są tylko ci członkowie sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze. Błędne bowiem jest wnioskowanie, że zawarcie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określonych zasad wyborczych dotyczących organu wykonawczego wykluczało zastosowanie tego samego rozwiązania w odniesieniu do organu uchwałodawczego. Ponadto istotny jest też aspekt, że przyjęta treść statutu rozwiązuje problem identyfikacji osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim i ustalenia składu zebrania, co ma znaczenie dla oceny ważności podejmowanych przez zebranie wiejskie uchwał (wyrok NSA z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2456/13 – wypada wskazać, że NSA zajmował się zapisami

statutu, które wprost stanowiły o prawie do głosowania na zebraniu wiejskim). W rezultacie niezasadny jest zarzut przekroczenia kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 3 u.s.g. przez ograniczenie członkostwa w zebraniu wiejskim do stałych mieszkańców sołectwa posiadających czynne prawo wyborcze do rady gminy. § 9 statutu rozwiązuje problem identyfikacji osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim i ustalenia składu zebrania, co ma znaczenie dla oceny ważności podejmowanych przez zebranie wiejskie uchwał (wyrok WSA w Kielcach 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 617/19, z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 901/19, dostępny j.w.).

Podobnie Sąd nie podzielił zarzutu skargi naruszenia przepisów art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. poprzez użycie w § 17 ust. 2 Statutu Sołectwa Mąkowica zwrotu „w szczególności” przy określeniu zadań Sołtysa. Zdaniem Prokuratora w ten sposób kompetencje sołtysa, które winny być określone w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu, umożliwia przekazywanie sołtysowi zadań w trybie pozastatutowym. By precyzyjnie odpowiedzieć na powyższy zarzut należy przytoczyć treść § 17 zaskarżonej uchwały. Zgodnie z jej ust. 1 Sołtys wykonuje uchwały Zebrania Wiejskiego oraz inne zadania określone przepisami prawa i uchwałami organów Gminy. W myśl zaś § 17 ust. 2 statutu do zadań Sołtysa należy w szczególności:

- 1) przygotowanie projektów uchwał Zebrania Wiejskiego;
- 2) wykonywanie uchwał Zebrania Wiejskiego;
- 4) zwoływanie i przygotowywanie posiedzeń oraz kierowanie pracą Rady Sołeckiej;
- 5) wykonywanie zadań wynikających z przepisów szczególnych;
- 6) reprezentowanie Sołectwa na zewnątrz;
- 7) składanie sprawozdań ze swojej działalności - nie rzadziej niż raz na rok;
- 8) przedkładanie Radzie wniosków mieszkańców Sołectwa;
- 9) udział w sesjach Rady;
- 10) składanie oświadczeń woli w zakresie zwykłego zarządu mieniem sołeckim.

W ocenie Sądu w niniejszym Statucie uchwałodawca posłużył się zwrotem „w szczególności” po statutowym, ogólnym określeniu zadań samego sołectwa (§ 5 ust. 1 Statutu), jak i organów sołectwa (§ 7 ust. 1 i 2 oraz § 17 ust. 1 Statutu). Gdy w statucie w sposób ogólny określa się, że np., „sołtys wykonuje uchwały zebrania wiejskiego oraz inne zadania określone przepisami prawa i uchwałami rady gminy”, „reprezentuje Sołectwo na zewnątrz” a następnie – używając wyrażenia „w szczególności” – dookreśla się (przykładowo) te zadania w sposób szczegółowy, to należy uznać, że choć katalog – określonych w sposób ogólny – zadań mógłby zostać uzupełniony o inne jeszcze elementy, spoza zakresu wskazanego jako „w szczególności”, to krąg tych elementów, tak czy inaczej, pozostaje zamknięty, gdyż musi być interpretowany w powiązaniu z regulacjami, które mają charakter ogólny. Podobnie, usytuowanie takich przepisów bezpośrednio po regulacjach o charakterze ogólnym wskazuje, że użycie zwrotu „w szczególności” odsyła właśnie do tych wstępnych postanowień statutu. W konsekwencji, wszystkie niewymienione w regulacjach zadania muszą mieścić się w kategoriach opisanych w sposób ogólny. Z tych powodów, w orzecznictwie nie przyjmuje się, aby rada gminy w sposób istotny naruszyła prawo. Katalog zadań został w istocie ograniczony poprzez ich pierwotne ujęcie, które ma charakter ogólny i w którego zakresie muszą mieścić się wszelkie zadania szczegółowe (zob. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19, wyroki WSA w Kielcach z 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 751/19, z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 744/19, II SA/Ke 750/19, 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 22 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 840/19, z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 886/19, dostępne j.w.).

Mając na względzie powyższe Sąd przyjął, że skoro przepis § 5 określa zakres działań Sołectwa, w § 7 określono zakres działań Zebrania Wiejskiego i domniemanie jego kompetencji, a w § 17 ust. 1 uchwały w sposób ogólny ujęto zadania Sołtysa, to tym samym regulacja § 17 ust. 2 uchwały stanowi jedynie przykładowe wskazanie zadań Sołtysa, ściśle ograniczone pozostałymi zapisami uchwały. Tym samym nie można uznać, by doszło do naruszenia zarzucanych przepisów u.s.g.

Podsumowując, z podanych wyżej powodów Sąd w pkt I. wyroku na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność niżej wymienionych przepisów zaskarżonej uchwały:

- § 7 ust. 2 pkt 1, § 16 ust. 1 w zakresie użytego w nim zwrotu "i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa", § 16 ust. 2, § 22 ust. 1 i 2 .

W pozostałej części skargę jako niezasadną – na podstawie art. 151 P.p.s.a. – oddalono, o czym orzeczono w pkt 2. sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak