



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8232

**WYROK NR IV SA/PO 281/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 20 sierpnia 2020 r.

**w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stary Widzim**

Sygn. akt IV SA/Po 281/20

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska - Cybulska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skarg Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie

na uchwały Rady Miejskiej w Wolsztynie:

z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/348/2014

w sprawie nadania Statutu Sołectwa Barłożnia Gościeszyńska

z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/355/2014

w sprawie nadania Statutu Sołectwu Niałek Wielki

z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/363/2014

w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stary Widzim

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/348/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Barłożnia Gościeszyńska w części obejmującej: § 4, § 5 oraz § 15 w zakresie sformułowania „w szczególności”, § 7, § 8 ust. 1 i 2, § 9 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu „wybór i”, § 10 ust. 1 w zakresie sformułowania „posiadający prawo do głosowania”, § 21 ust. 3 pkt 1-3, § 24 ust. 1, § 29 ust. 1 i 2;

2. stwierdza nieważność zaskarżonych uchwał Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/355/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Niałek Wielki oraz z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/363/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Stary Widzim w części obejmującej: § 3 ust. 4 i 5, § 6,

§ 7, § 8 pkt 1 i 2, § 9 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu „wybór i”, § 20, § 21 ust. 1 i 3, § 24 ust. 1 i 2, § 27 ust. 3, § 29 ust. 1 pkt 2 oraz § 35.

### UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Wolsztynie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/348/ 2014 w sprawie: nadania Statutu Sołectwu Barłożnia Gościeszyńska wydanej na podstawie art.35 ust.1 ,art.40 ust.1 i 2 pkt 1 i art.41 ust 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2019r., poz. 506 t.j. z dnia 2019.03.15 ), zwanej dalej "u.s.g."

Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie prawa:

- § 4, §5 oraz § 15 Statutu w zakresie użytego w nich zwrotu "w szczególności", powielenie przez §7 i §8 ust.1 i 2 Statutu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 36 u.s.g.,

- § 10 ust.1 Statutu w zakresie sformułowania "posiadający prawo do głosowania ", wskazując, że uzależnienie członkostwa mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim sołectwa na terenie którego stale zamieszkują od faktu posiadania czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji ustawowej wynikającej z art. 35 u.s.g. Powyższy zapis narusza art. 36 ust. 2 u.s.g.;

- § 21 ust. 3 pkt 1-3 Statutu, wskazując, że regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze przez jego ograniczenie. - §29 ust.1 pkt 2 Statutu, wskazując, na nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych zapisu, zgodnie z którym jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej jest utrata prawa wybieralności.

- §29 ust.1 pkt 2 Statutu, wskazując, na nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych zapisu, zgodnie z którym jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej jest utrata prawa wybieralności.

- art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez bezpodstawne upoważnienie zebrania wiejskiego w § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu , do wyboru i odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej, co w istocie stanowi formę poprawy ustawodawcy i modyfikację art. 36 ust. 2 u.s.g., w którym to przepisie ustawodawca wskazał, że członkowie rady sołeckiej wybierani są przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania;

- art. 35 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez bezpodstawne wprowadzenie w treści § 24 ust. 1 Statutu, wymagania kworum dla ważności wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej.

Mając na uwadze powyższe zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w kwestionowanych paragrafach.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 21 lipca 2014r. pod poz.4108.

W myśl art. 35 u.s.g.:

1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

3. Statut jednostki pomocniczej 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.

Według art. 36 u.s.g. :

1. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.

2. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

3. Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) mają charakter generalny i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania (w tym przypadku na terenie gminy). Ponieważ zaskarżona uchwała ma charakter generalno-abstrakcyjny i jest aktem prawa miejscowego, treść art. 94 ust. 1 u.s.g. nie sprzeciwia się stwierdzeniu nieważności tej uchwały w całości lub części przez sąd administracyjny w razie stwierdzenia, że jest sprzeczna z prawem - niezależnie od czasu, jaki upłynął od daty jej uchwalenia.

W §7 i §8 ust.1 i 2 Statutu nastąpiło powielenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 36 u.s.g.

Wskazano, że zgodnie z § 115 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej w konsekwencji prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Nadto, unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. np. wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 370/07, LEX nr 446997). W judykaturze słusznie wskazano, że każde sformułowanie zawarte w części normatywnej aktu prawnego ma charakter reguły zachowania. Jak każdy tekst, tak również tekst prawny niewątpliwie niesie ze sobą jakieś informacje dla odbiorcy. Skutek ten ma jednak znaczenie wtórne wobec zasadniczej roli tekstu prawnego, jakim jest stanowienie dyrektyw. Funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń (wyrok WSA w Gliwicach z 12 września 2008 r., sygn. II SA/GI 565/08, Lex nr 483135)

Stosownie do art. 36 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka (ust. 1). Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (ust. 2). Z przytoczonego unormowania wynika, że ustawodawca określił wyraźnie zasady wyborcze i osoby uprawnione do wyboru organu wykonawczego, jakim jest sołtys oraz członków rady sołeckiej. Brak natomiast w ustawie szczegółowych rozwiązań prawnych związanych z działaniem organu uchwałodawczego sprawił, że kwestia dotycząca m.in. określenia kręgu podmiotów uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim pozostawiona została do regulacji w statucie sołectwa. W myśl art. 35 ust. 1 u.s.g., organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, przy czym według art. 35 ust. 3 pkt 2 - statut określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej.

Zagadnieniem spornym jest dopuszczalność ograniczenia osób uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim tylko do tych mieszkańców sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze. Zapis § 10 ust.1 Statutu we wskazanym powyżej zakresie spowodował nieuprawnione wyeliminowanie tych mieszkańców,

którzy nie mają czynnego prawa wyborczego, a którzy powinni mieć zapewniony udział w decydowaniu o innych sprawach sołectwa, niż wybór sołtysa i rady sołeckiej.

W doktrynie dominuje pogląd, że zebranie wiejskie to zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. 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. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy zgodzić się z tezą, że ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 u.s.g. dotyczą tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można na tej podstawie ograniczać uprawnienia stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują.

Zawężenie w §21 ust 3 pkt 1-3 Statutu przez radę miejską kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim tylko do tych mieszkańców sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze w sposób istotny narusza 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 zaskarżonej uchwale ograniczenia prawa wyborczego przez organ stanowiący gminy, bez istnienia w systemie prawnym wyraźnego ustawowego upoważnienia do takiej regulacji, stanowi naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 36 ust. 2 w zw. z art. 37 ust. 4 i art. 40 ust. 1 u.s.g. Artykuł 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. przewiduje wprawdzie, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności "zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej", jednakże art. 169 ust. 4 Konstytucji wprowadza wyraźne granice dla tego rodzaju statutowej regulacji: granice ustaw ("Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące"). Kształtując zatem, w ramach przyznanej swobody, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, rada gminy musi uwzględnić obowiązujące prawo i granice zakreślone ustawami, W konsekwencji przedmiotowa uchwała w zaskarżonym zakresie wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady gminy, ustalone w art. 40 u.s.g. Część § 14 Statutu, wprowadzająca ograniczenie czynnego prawa wyborczego wydana została z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.

Za nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych uznać należy zawarty w § 29 ust. 1 pkt 2 Statutu zapis, zgodnie z którym jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej jest utrata prawa wybieralności. Wprowadzenia powyższego zapisu nie można wywieść z żadnego przepisu u.s.g., w tym z powołanego art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., jak również z analogicznego zastosowania przepisów ustaw z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 754 z późn. zm.), która to ustawa w art. 492 § 1 pkt 4 w zw. z art. 11 § 2 pkt 1 wprowadza instytucję stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta w przypadku utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów, a która to instytucja nie ma zastosowania do sołtysa, czy też członka rady sołeckiej. Przyznane organom władzy publicznej kompetencje prawotwórcze muszą być realizowane w sposób ścisły, wykluczający jakąkolwiek ich interpretację, czy to rozszerzającą, czy też zawężającą. Tym samym zawarta w § 29 ust. 1 pkt 2 Statutu przesłanka wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej, z uwagi na utratę prawa wybieralności, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach i w sposób istotny narusza art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Nie można bowiem przyjąć, aby sporne unormowanie stanowiło element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane, na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej.

Wskazano, że użycie przez ustawodawcę w art 35 u.s.g. zwrotu "w szczególności" oznacza, że poza wskazanymi obligatoryjnymi regulacjami statut jednostki pomocniczej gminy może zawierać regulacje dodatkowe. Z powyższego nie można jednak wywieść uprawnienia gminy do określenia kompetencji sołectwa również w formie katalogu otwartego. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że zadania jednostki pomocniczej gminy powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania jednostki pomocniczej, jego organów i aparatu pomocniczego. Wynika to wprost z przytoczonego 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.

Wobec powyższego użycie przez Radę Gminy zwrotu "w szczególności" przy określeniu zadań sołectw (§ 4 i §5) oraz zadań sołtysa (§15) stanowi istotne naruszenie prawa.

Zaskarżony Statut przyznaje zebraniu wiejskiemu kompetencję do dokonania wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej oraz ich odwołania. Regulacja § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu w tym zakresie narusza art. 36 ust. 2 u.s.g., z którego wynika, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności także z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym sołtys, którego działalność wspomaga rada sołecka.

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 ostatnio przytoczonego zdania 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 sołtysa czy też rady sołeckiej. Nie można zatem co do zasady skutecznie twierdzić, że zgromadzenie wiejskie jako organ uchwałodawczy 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 właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą (por.m.in. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06; wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1429/16, wyrok WSA Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Go 140/19, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Go 163/19, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje zatem w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. O ile niewykluczone jest więc, że wyboru sołtysa lub członków rady sołeckiej dokonają wyłącznie uprawnieni mieszkańcy sołectwa w dacie i miejscu zwołanego zebrania, o tyle kwestionowane skargą zapisy § 5 ust. 2 Statutu w zakresie, w jakim wskazuje, że do kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków jest sprzeczny z ustawą o samorządzie gminnym z przyczyn podanych wyżej, skoro wyraźnie z ustawy (art. 36 ust. 1 u.s.g.) i samego Statutu (§ 5 ust.2) wynika, że zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym.

Nadto w ocenie skarżącego, z redakcji § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu nie wynika, aby prawo do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej przysługiwało "zebraniu wiejskiemu" rozumianemu jako zgromadzenie mieszkańców sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska, czy opinii w określonej sprawie. Treść tego zapisu wskazuje, że do wyłącznej kompetencji zebrania jako organu uchwałodawczego należy "dokonywanie wyboru i odwołania sołtysa oraz wyboru i odwołania członków rady sołeckiej". Wskazane przepisy statutów są niezgodne z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., które w żadnym wypadku nie wymieniają zebrania wiejskiego jako organu elekcyjnego. Powyższe oznacza, że nawet jeśli ilość osób stanowiących organ uchwałodawczy zwany "zebraniem" jest tożsama z ilością osób uprawnionych do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to zebranie (wiejskie) jako organ jednostki pomocniczej nie jest uprawnione do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie, to taki zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o zadania elekcyjne.

Ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze, co oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie mu kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 u.s.g. nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym

w art. 36 ust. 1 u.s.g. stanowiącym, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. W art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądono, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołectkiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania. Nie przysługuje ono natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie.

Ponadto brak jest upoważnienia ustawowego dla organu gminy, aby w § 24 ust. 1 Statutu ustalić wymagane kworum dla ważności zebrania wiejskiego poprzez wprowadzenie wymogu obecności 1/5 uprawnionych do głosowania, bowiem art. 36 ust. 1 u.s.g jest regulacją kompletną i nie przewiduje żadnego kworum dla ważności zebrania wiejskiego.

Artykuł 35 ust. 2 u.s.g jest regulacją kompletną i nie przewiduje żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej. Skarżący za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznał zapis § 24 ust. 1 Statutu.

Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i mocą czytelnej decyzji ustawodawcy nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołectwa. W sposób niebudzący wątpliwości reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego, obowiązujące na terenie sołectw. Nie można przyjąć, aby zagadnienia określenia kworum, czy dalszego przebiegu procesu wyboru sołtysa w sytuacji braku kworum stanowiły element zasad i trybu wyborów organów.

Wobec powyższego wniesiono o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w zakwestionowanych paragrafach.

Zakwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały w sposób istotny, w zakresie wskazanym powyżej naruszyły prawo, poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia do ich wydania. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, zatem zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji winna ona zostać uchwalana w granicach i na podstawie ustawy. Normy kompetencji prawotwórczej winny być interpretowane w sposób ścisły, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (tak wyrok z dnia 28.06.2000 r. K 25/99, OTK 2000/5/141 ), dlatego też wykroczenie organu uchwałodawczego poza granice upoważnienia ustawowego, do wydania aktu prawa miejscowego jest oceniane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu.

Ponadto Prokurator Rejonowy w Wolsztynie wniósł także do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi na uchwały :

1. Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25.06.2014 roku nr XL/355/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Niałek Wielki (zarejestrowana w tut. Sądzie pod sygn. IV SA/Po 288/20),

2. Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25.06.2014 roku nr XL/363/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Stary Widzim (zarejestrowana w tut. Sądzie pod sygn. IV SA/Po 296/20),

W przypadku obydwu w/w uchwał Prokurator podniósł te same zarzuty i wniósł takie same wnioski. Mianowicie zarzucił istotne naruszenie prawa art. 7 Konstytucji RP, art. 94 konstytucji RP oraz art. 35, art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. polegające na :

- w § 3 ust. 4 powtórzeniu zapisów ustawy, iż sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, oraz zawarcie definicji i modyfikację pojęcia „ wspólnoty samorządowej „,

- w § 3 ust. 5 przyjęciu, iż sołectwo działa zgodnie z postanowieniami obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności: ustawy z dnia 08.03.1990 roku samorządzie gminnym, statutu gminy oraz postanowień statutu,

- w § 6 przyjęciu, iż działanie sołectwa jest jawne, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw, wskazaniu co oznacza jawność działania sołectwa, oraz iż udostępnienie informacji publicznej na temat sołectwa odbywa się w sposób i na zasadach określonych w przepisach prawnych,

- w § 7 i 8 pkt 1 i 2, powtórzeniu regulacji ustawowych w zakresie organów sołectwa,

- w § 9 ust. 2 pkt 2 przyznaniu zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej,

- w § 20, § 21 ust. 1 i 24 ust. 1 i 2, § 27 ust. 3 powtórzeniu wynikających z art. 36 ust. 2 u.s.g. zasad przeprowadzania wyborów, regulacji w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego sołtysa i członków rady sołectkiej oraz uzależnienia ważności zwołanych w pierwszym terminie wyborów sołtysa i członków

rady sołeckiej od obecności co najmniej 1/5 osób posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej,

- w § 21 ust. 3 przyjęciu, iż nie mają prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu,

- w § 29 ust. 1 pkt 2 przyjęciu, iż wygaśnięcie mandatu sołtysa lub członka rady sołeckiej następuje na skutek: utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów,

- w § 35 przyjęciu, iż zmiany w statucie dokonuje rada po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Stawiając powyższe zarzuty wniesiono o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych powyżej przepisów uchwały.

W tożsamo brzmiących uzasadnieniach w/w skarg wskazano, że w dniu 25.06.2014 roku Rada Miejska w Wolsztynie podjęła uchwałę XL/363/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Stary Widzim oraz uchwałę nr XL/355/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Niałek.

Jako podstawę prawną w/w uchwał wskazano art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 1 i art. 41 u.s.g.

Powyższe uchwały Rady Miejskiej w Wolsztynie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod numerem 4117 i 4126 z dnia 21.07.2014 roku i weszły w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Podjęto je po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami zgodnie z uchwałą nr XXXVI 11/330/2014 z 30.04.2014 roku.

W świetle art. 7 Konstytucji RP rada gminy, jako organ władzy publicznej zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Stosownie do art. 94 konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisach poszczególnych ustrojowych ustaw samorządowych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że konstytucyjna formuła wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartych w ustawie oznacza, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym ( pochodnym ), stanowią one wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą legitymować się wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (tak D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Kraków 2007, s. 87 ). Stanowisko to jest powszechnie akceptowane również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Rada we wskazanych paragrafach powtórzyła regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym i tak:

- w § 3 ust. 4 zd. 1 uchwaliła, iż sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, co stanowi powtórzenie art. 5 ust. 1 u.s.g.

- w § 6 ust. 1 oraz 2 uchwaliła, że działanie sołectwa jest jawne, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw, uregulowała znaczenie pojęcia jawności działania sołectwa, co stanowi powtórzenie regulacji zawartej w art. 11 b ust. 2 u.s.g. (por. WSA w Kielcach w wyroku z dnia 25.09.2019 roku w sprawie II SA/Ke 544/19),

- § 7 i 8 ust. 1 i 2 uchwały stanowią powtórzenie przepisów zawartych w art. 36 ust. 1 u.s.g.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej Rada:

- w § 3 ust. 4 zdanie drugie wprowadziła własną definicję wspólnoty samorządowej gminy Wolsztyn, dokonując modyfikacji tego pojęcia zawartego w aktach rangi ustawowej- art. 16, 143 Konstytucji RP oraz art. 1 u.s.g.,

- w § 3 ust. 5 uchwaliła, iż sołectwo działa na podstawie obowiązujących przepisów a w szczególności ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminy, statutu gminy oraz postanowień niniejszego statutu, co stanowi niedopuszczalne odsyłanie do obowiązujących przepisów prawa w tym powszechnie, bowiem przepisy te mają zastosowanie niezależnie od treści uchwały. Zadaniem aktu prawa miejscowego jest

dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa,

- w § 6 ust. 3 wskazała, iż udostępnienie informacji publicznej na temat sołectwa odbywa się w sposób i na zasadach określonych w przepisach prawnych, co stanowi zbędne odesłanie do przepisów powszechnie obowiązujących,

- w § 9 ust. 2 pkt 2 przyznała zebraniu wiejskiemu kompetencje do wyboru sołtysa i członków rady sołectkiej, co stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów rangi ustawowej - art. 36 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (tak wyrok WSA w Kielcach II SA/Ke 747/19 opubl. w CBOSA),

- wprowadziła w § 20, § 21 ust. 1 i 24 ust. 1 i 2, art. 27 ust. 3 przepisy stanowiące powtórzenie zasad przeprowadzania wyborów sołtysa i członków rady sołectkiej oraz regulacji w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego sołtysa i członków rady sołectkiej oraz uzależniła ważność zwołanych w pierwszym terminie wyborów od obecności co najmniej 1/5 osób posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołectkiej, co stanowi niedopuszczalną ingerencję w materię uregulowaną ustawowo oraz jej modyfikację - art. 36 ust. 2 u.s.g., który reguluje powyższe kwestie w sposób kompletny, nie przewiduje kworum dla ważności wyborów (wyrok WSA w Gorzowie Wlk. z dnia 22.11.2018 roku w sprawie II SA/Go 738/18 opubl. w CBOSA ),

- w § 21 ust. 3 przyjęła, iż nie mają prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu - co stanowi istotne naruszenie prawa art. 10 § 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 05.01.2011 r. Kodeks wyborczy, oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g. oraz art. 7 konstytucji RP, bowiem regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze lub jego ograniczenie (wyrok WSA w Krakowie z dnia 9.12.2014 roku w sprawie III SA/Kr 1186/14),

- w § 29 ust. 1 pkt 2 przyjęła wygaśnięcie mandatu sołtysa lub członka rady sołectkiej w wyniku utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów, co stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej. Przyznane organom władzy publicznej kompetencje prawotwórcze muszą być realizowane w sposób ścisły, wykluczający jakąkolwiek ich interpretację, czy to rozszerzającą czy też zawężającą. (tak WSA w Łodzi wyroku z dnia 20.03.2019 w sprawie III SA/Łd 23/19,

- w § 35 poprzez przyjęcie, iż zmiany w statucie dokonuje rada, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami co stanowi niedopuszczalną ingerencję w materię uregulowaną ustawowo, bowiem art. 35 ust. 1 u.s.g., wprowadza obligatoryjny wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami także przy podejmowaniu uchwały w sprawie zmiany statutu (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6.11.2019 roku w sprawie II SA/Go 500/19).

Reasumując, zdaniem skarżącego zaskarżone uchwały są sprzeczne z prawem w kwestionowanym wyżej zakresie.

Zgodnie z 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. Istotne naruszenie prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym występuje nie tylko w przypadku wykroczenia przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Taka sytuacja powstaje również gdy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej.

Zakwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały w sposób istotny, w zakresie wskazanym powyżej naruszyły prawo, gdyż zostały one podjęte bez upoważnienia do ich wydania. Zaskarżone uchwały są aktami prawa miejscowego, zatem zgodnie z treścią art. 84 Konstytucji winny one zostać uchwalone w granicach i na podstawie ustawy. Normy kompetencji prawotwórczej winny być interpretowane w sposób ścisły, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (tak wyrok z dnia 28.06.200 roku K 25/99, OTK 2000/5/141) Dlatego wykroczenie organu uchwałodawczego poza granice upoważnienia ustawowego, do wydania aktu prawa miejscowego jest oceniane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu.



Burmistrz Wolsztyna reprezentujący Gminę Wolsztyn z mocy art. 31 u.s.g. na podstawie art. 54 § 2 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.) przekazał 23 skargi Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie, w tym m.in. skargi na uchwały Rady Miejskiej w Wolsztynie w sprawie nadania statutów sołectw :

- Nr XL/348/2014 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Barłożnia Gościeszyńska,

- Nr XL/355/2014 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Niałek Wielki,

- Nr XL/363/2014 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Stary Widzim.

Burmistrz uznał zarzuty skarg, co do naruszenia prawa w zakresie:

- §3 ust. 5, §4, §5, §15 w zakresie zwrotu „w szczególności”, §10 ust. 1 w zakresie „posiadający prawo do głosowania” § 9 ust. 2 pkt 2, § 20, § 21 ust. 1 i 3, §24 ust. 1 i 2, § 29 ust. 1 pkt 2 uchwał Rady Miejskiej w Wolsztynie w sprawie nadania statutów poszczególnym sołectwom.

Jednocześnie wniósł o oddalenie skarg w pozostałym zakresie, to jest co do zarzutów naruszenia prawa w zakresie § 3 ust. 4, § 6, § 7, 8 pkt 1 i 2, § 27 ust. 3, § 35 uchwał Rady Miejskiej w Wolsztynie w sprawie nadania statutów poszczególnym sołectwom,

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę wskazano, że organ uznał zarzuty skarg, co do naruszenia prawa w zakresie: §3 ust. 5 Statutów zgodnie z którym przyjęto, iż sołectwo działa zgodnie z postanowieniami obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności: ustawy z dnia 08.03.1990 r. roku o samorządzie gminnym, statutu gminy oraz postanowień statutu, § 9 ust. 2 pkt 2 Statutów sołectw Gminy Wolsztyn zgodnie, z którym do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwoływanie sołtysa i członków rady sołectw z uwagi na niedopuszczalną modyfikację art. 36 ust. 2 u.s.g. Także przepisy § 20 Statutów dotyczące wyboru sołtysa i rady sołectw, § 21 ust. 1 Statutów dotyczące prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), §24 ust. 1 i 2 Statutów dotyczące zasad wyboru sołtysa i rady sołectw, § 29 ust. 1 pkt 2 Statutów dotyczące wygaśnięcia mandatu na skutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów stanowią modyfikację przepisu art. 36 ust. 2 u.s.g. Organ uznał również zarzut naruszenia prawa w §4, §5, §15 w zakresie zwrotu „w szczególności”, oraz §10 ust. 1 w zakresie zwrotu „posiadający prawo do głosowania”

Jednocześnie organ wniósł o oddalenie skarg w zakresie stwierdzenia nieważności:

- §3 ust. 4 Statutów o treści: Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy. Jego mieszkańcy wspólnie z mieszkańcami innych sołectw tworzą wspólnotę samorządową Gminy Wolsztyn.

- §6 ust. 1 i 2 Statutów 1. Działania sołectwa są jawne. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania sołectwa oznacza w szczególności prawo do uzyskania informacji o sołectwie, prawo wstępu na zebranie wiejskie, a także dostęp do dokumentów sołectwa, w tym protokołów i uchwał zebrania wiejskiego. 4. Udostępnienie informacji publicznej na temat sołectwa odbywa się w sposób i na zasadach określonych w przepisach prawnych.

- §7 statutów o treści: Organami sołectwa są: 1) zebranie wiejskie 2) sołtys.

- §8 pkt 1 i 2 statutów właściwie ust. 1 i ust. 2 o treści: Organem uchwałodawczym sołectwa jest zebranie wiejskie. 2. Organem wykonawczym jest sołtys.

- §35 Zmiany w statucie dokonuje rada po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Organ przyznał, iż wyżej przytoczone przepisy zawierają powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w ustawie o samorządzie gminnym, jednakże w celu jasności i czytelności uznał za uzasadnione powtórzenie tekstu ustawy o samorządzie gminnym.

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 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa.

Jednak w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw 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).

Dlatego też organ wniósł, aby w tym zakresie nie stwierdzać nieważności statutów sołectw.

Postanowieniem z dnia 21 lipca 2020 r. połączono w/w sprawy do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia i dalszego prowadzenia pod sygn. akt 281/20.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez 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 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.") – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – 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.

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.). Decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

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 istotnych naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (obecnie Dz.U. z 2019r., poz. 506 ze zm., zwana dalej "u.s.g."), zgodnie z którym 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 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. Nr 100, poz. 908, dalej "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Uchwała podjęta przez radę gminy będzie aktem prawa miejscowego, jeżeli będzie to akt normatywny, zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się. Z kolei, generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto, akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób określone) oraz został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, dostępne LEX 81765; wyrok NSA z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05, dostępne [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Przy czym wskazano, iż istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 29/08, dostępny [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Akty ustrojowe dzielą się na akty o charakterze wewnętrznym oraz powszechnie obowiązującym. Tylko te ostatnie mogą być aktami prawa miejscowego.

Zaskarżone uchwały, jako podjęte 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. – są aktami prawa miejscowego. Zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 ab initio u.s.g. Tym samym uchwały te bez wątpienia należą do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego. Ponieważ zaskarżone uchwały są aktami prawa miejscowego, w razie stwierdzenia, że istotnie narusza prawo, treść art. 94 ust. 1 u.s.g. zezwala na stwierdzenie ich nieważności przez sąd administracyjny w całości lub w części, nawet jeżeli od czasu podjęcia uchwał upłynął rok.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargi Prokuratora za dopuszczalne i przystąpił do ich merytorycznego rozpoznania w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału IV z 13 lipca 2020 r., wydanym 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).

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.

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. znajdujący swoje zakotwiczenie w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

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.

Generalna kompetencja do uchwalania statutów gminy oraz jednostek pomocniczych wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, w myśl którego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają ustrój wewnętrzny tych jednostek "w granicach ustaw".

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).

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 (aciz 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).

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).

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.

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.

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". 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).

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, niekazuistyczny), niż w przypadku "klasycznych" upoważnień (delegacji) ustawowych dla pozostałych aktów prawa miejscowego (o charakterze wykonawczym).

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).

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).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część postanowień zaskarżonych uchwał.

Co istotne wszystkie zaskarżone uchwały mają taką samą treść. Jednak zarzuty skarg nie są tożsame wobec wszystkich zaskarżonych uchwał.

W przypadku uchwały Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/348/2014 w sprawie: nadania Statutu Sołectwu Barłożnia Gościeszyńska zakwestionowano § 4, § 5 oraz § 15 Statutu w zakresie użytego w nich zwrotu "w szczególności", § 7 i § 8 ust. 1 i 2, § 10 ust. 1 w zakresie sformułowania "posiadający prawo do głosowania", § 21 ust. 3 pkt 1-3, § 29 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 2 pkt 2 i § 24 ust. 1.

Natomiast w przypadku uchwał Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 roku nr XL/355/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Niałek Wielki oraz nr XL/363/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Stary Widzim zakwestionowano w obu uchwałach te same jednostki redakcyjne, a mianowicie § 3 ust. 4, § 3 ust. 5 §, § 6, § 7 i 8 pkt 1 i 2, § 9 ust. 2 pkt 2, § 20, § 21 ust. 1, § 24 ust. 1 i 2, § 27 ust. 3, § 21 ust. 3, § 29 ust. 1 pkt 2 i § 35, jednakże odmienne od zarzutów dotyczących uchwały nr XL/348/2014

Prokurator nie wyjaśnił dlaczego przy tożsamej treści zaskarżonych uchwał zróżnicował zarzuty wobec nich.

Sąd wskazuje, iż skarżący nie podniósł zarzutu skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwał w całości wskutek naruszenia art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. poprzez niepoddanie projektu statutu sołectwa społecznym konsultacjom z ich mieszkańcami w sposób, który powinien zostać uprzednio określony w uchwale rady gminy regulującej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. W tym stanie rzeczy Rada Miejska w Wolsztynie nie odniosła się do tej kwestii w odpowiedzi na skargi. Wobec braku zarzutów w tym zakresie Sąd orzekający przyjął, że konsultacje z mieszkańcami w kontrolowanych przypadkach były prawidłowo przeprowadzone.

Jak się podkreśla w judykaturze rada gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statutu takiej jednostki. Ograniczona jest jedynie wyraźną treścią przepisów ustawowych oraz koniecznością uwzględnienia zasady, że jednostka pomocnicza nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego jest, w odróżnieniu od administracji rządowej, jedną z rudymenarnych zasad kreujących taki samorząd. Jednym z zakresów owej samodzielności jest także samodzielność w określaniu ustroju danej jednostki samorządu, a w przypadku gmin dodatkowo także ustroju jednostki pomocniczej. Można wręcz twierdzić, że w zakresie wykonywania zadania polegającego na określeniu ustroju wewnętrznego gminy, organy gminy (a w szczególności organ stanowiący gminy) korzysta z władztwa i ma prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw. Wniosek ten wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a podstawową ustawą regulującą ustrój samorządu jest ustawa o samorządzie gminnym. W myśl art. 3 ust. 1 u.s.g. o ustroju gminy stanowi jej statut, a z art. 35 ust. 1 u.s.g. wynika, że organizację i zadania jednostki pomocniczej (czyli w istocie jej ustrój) określa statut takiej jednostki (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że przepisy regulujące zadania organów jednostki pomocniczej pozostawione zostały w znacznej mierze samodzielności organów stanowiących gmin, które same decydują, jakie zadania wykonują te organy i w jakim trybie następuje wybór organów oraz ich odwołanie. Jeżeli są jakieś w tym zakresie ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej.

Odnosząc się szczegółowo do podniesionych w skargach zarzutów, należy stwierdzić, że zgodnie z powoływanym art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej, a także zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji.

W przypadku uchwały Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/348/ 2014 w sprawie: nadania Statutu Sołectwu Barłożnia Gościeszyńska za zasadne należało uznać zarzuty dotyczące § 4, § 5, §15 . Dodatkowo Sąd wskazuje, że Rada uznała zarzuty w tym zakresie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, w tym również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa i jego organów. Wynika to wprost z 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. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie 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 ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (por. 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, publ. na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W analizowanym Statucie poprzez użycie słów : "w szczególności" zadania sołectwa (§/4 i §5 uchwały) oraz organu jednostki pomocniczej, jakim jest sołtys (§15 uchwały), nie zostały określone w sposób wyczerpujący, przez co istnieje prawna możliwość powierzenia sołectwu i sołtysowi jako organowi zadań przekraczających ustawowe (u.s.g.) i statutowe kompetencje tego organu. Stąd zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 4, § 5 i § 15 w zakresie słów: „w szczególności” użytych przed punktem 1 tych przepisów

Zasadny był zarzut powtórzenia w zaskarżonej uchwale regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, tj. § 7, § 8 ust. 1 i 2. Zgodnie z § 137 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Przytoczony przepis znajduje odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego na mocy § 143 ZTP. Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11 października 2016 r., II OSK 3298/14).

Zasadny był zarzut dotyczący § 10 ust. 1 w zakresie zwrotu „posiadający prawo do głosowania” (także Rada uznała ten zarzut). Zebranie wiejskie to zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. 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. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy zgodzić się z tezą, że ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 u.s.g. dotyczą tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można zatem na tej podstawie ograniczać uprawnień stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Zawężenie przez Radę kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim tylko do tych mieszkańców sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., III SA/Łd 23/19 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 1 sierpnia 2019 r., II SA/Go 350/19)

Zasadny był zarzut dotyczący § 21 ust. 3 (Rada również uznała ten zarzut skarg). W orzecznictwie wskazuje się – w powołaniu m.in. na art. 10 § 2 pkt 1 i 3 Kodeksu wyborczego oraz art. 36 ust. 2 u.s.g. – że przepisy te 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 (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 170/19, II SA/Go 171/19).

Na aprobatę zasługiwał także zarzut dotyczący § 29 ust. 1 pkt 2 uchwały (Rada uznała ten zarzut skarg). W tym przypadku można odwołać się do analogicznego zastosowania przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, która to ustawa w art. 492 §1 pkt 4 w zw. z art. 11 § 2 pkt 1 wprowadza instytucję stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta w przypadku utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów – zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej powinny być odpowiednio wzorowane, w zakresie nieunormowanym w ustawie, w oparciu o zasady prawa wyborczego dotyczące

wyborów organów gminy (obecnie: wójta lub rady gminy) (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19 i wskazana tam literatura)

Także zarzut dotyczący § 9 ust 2 pkt 2 uchwały w zakresie powierzenia zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru i odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej był zasadny (Rada uznała ten zarzut skargi). Dokonując oceny legalności wskazanego unormowania należy dostrzec, że w u.s.g. brak jest przepisu uprawniającego zebranie wiejskie do wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 2 powołanego aktu sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przytoczony ostatnio przepis stanowi, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W doktrynie wskazuje się, że norma wynikająca z art. 36 ust. 2 u.s.g. ma charakter bezwzględnie wiążący, tak więc nie może ona zostać zmodyfikowana przez radę gminy w statucie jednostki pomocniczej [S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018], Zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Brzmienie art. 36 ust. 1 u.s.g. wskazuje na to, że zebraniu wiejskiemu nadano jedynie kompetencje uchwałodawcze nie zaś elekcyjne. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 u.s.g., nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 tej ustawy. Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie (por. wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09). Zaskarżony § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały w części, w jakiej przepis ten wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i rady sołeckiej narusza więc w stopniu istotnym art. 35 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Postanowienia § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały nie naruszają jednak prawa w zakresie w jakim przyjęto, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy odwoływanie sołtysa i członków rady sołeckiej. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa oraz członków rady sołeckiej zapisem statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17). Istnieje wprawdzie pogląd przeciwny – odwołanie w takim samym trybie jak wybór, w trybie o którym mowa w art. 36 ust 2 u.s.g, a nie przez zebranie wiejskie (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2019 r., II SA/Ol 1429/16) – jednak Sąd orzekający go nie aprobuje.

Zasadny był też zarzut dotyczący § 24 ust. 1 (Rada uznała ten zarzut skarg). W zakresie tego zarzutu stwierdzić należy, że zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i w sposób niebudzący wątpliwości reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie nie zastrzegając żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy 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, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 1446/16 - CBOSA). Za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało zatem § 24 ust. 1 i 2 statutu. Nie można przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane - na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. - do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej

Oceniając zarzuty dotyczące uchwał Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 25.06.2014 roku nr XL/355/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Niałek Wielki oraz nr XL/363/2014 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Stary Widzim należy wskazać, iż zasadny był zarzut dotyczący powtórzenia w zaskarżonych uchwałach regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, tj. § 3 ust. 4 zd. 1, § 6 ust. 1 i 2, § 7, § 8 ust. 1 i 2.

Jak już wspomniano. zgodnie z § 137 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Przytoczony przepis znajduje odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego na mocy § 143 ZTP. Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11 października 2016 r., II OSK 3298/14).



Zasadny był zarzut dotyczący § 3 ust. 4 zd. 2, gdyż Statuty modyfikują definicję wspólnoty samorządowej zawartą w art. 1 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Zasadny był również zarzut dotyczący § 3 ust. 5 uchwał (Rada uznała ten zarzut skarg). Niezależnie od treści uchwały, istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa (zob. np. wyrok WSA w Gdańsku sygn. akt II SA/Gd 901/18)

Na aprobatę zasługiwał też zarzut dotyczący § 9 ust 2 pkt 2 uchwał w zakresie powierzenia zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej (Rada uznała ten zarzut skargi). Dokonując oceny legalności wskazanego unormowania należy dostrzec, że w u.s.g. brak jest przepisu uprawniającego zebranie wiejskie do wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 2 powołanego aktu sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przytoczony ostatnio przepis stanowi, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W doktrynie wskazuje się, że norma wynikająca z art. 36 ust. 2 u.s.g. ma charakter bezwzględnie wiążący, tak więc nie może ona zostać zmodyfikowana przez radę gminy w statucie jednostki pomocniczej [S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018], Zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Brzmienie art. 36 ust. 1 u.s.g. wskazuje na to, że zebraniu wiejskiemu nadano jedynie kompetencje uchwałodawcze nie zaś elekcyjne. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 u.s.g., nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 u.s.g. Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym (mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania), nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie (por. wyrok WSA w Opolu z 15 września 2009 r., II SA/Op 225/09). Zaskarżony § 9 ust. 2 pkt 2 obydwu uchwał w części, w jakiej przepis ten wskazuje, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i rady sołeckiej narusza więc w stopniu istotnym art. 35 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. Postanowienia § 9 ust. 2 pkt 2 uchwał nie naruszają jednak prawa w zakresie w jakim przyjęto, że do zakresu działania zebrania wiejskiego należy odwoływanie sołtysa i członków rady sołeckiej. Ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa oraz członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17). Istnieje wprawdzie przeciwny pogląd, że odwołanie następuje w takim samym trybie jak wybór, a więc w trybie o którym mowa w art. 36 ust 2 u.s.g, a nie przez zebranie wiejskie (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2019 r., II SA/Ol 1429/16), lecz Sąd go nie aprobuje.

Zasadny był zarzut dotyczący § 20 uchwał (Rada uznała ten zarzut skarg), gdyż § 20 obydwu uchwał stanowi modyfikację art. 36 ust. 2 u.s.g.

Zasadny był zarzut dotyczący § 21 ust. 1 obydwu uchwał (Rada uznała ten zarzut skarg). Podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectwa, w tym czynne prawo wyborcze, reguluje art. 36 ust. 2 u.s.g. W myśl tego przepisu sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania

Ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje pojęcia „uprawniony do głosowania”, ale też ustawodawca nie przekazuje kompetencji w tym zakresie prawodawcy miejscowemu interpretacja tego pojęcia wymaga odwołania się do podstawowego aktu prawnego regulującego prawo wyborcze na szczeblu samorządowym, tj. do Kodeksu wyborczego (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r.; sygn. III SA/LU 89/12) Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.): "§ 1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma: (...) 3) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: a) 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, (...) 4) w wyborach wójta w danej gminie - osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy. § 2. 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 konkluzji - czynne prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy, zamieszkujące dane sołectwo (art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i pkt 4). Rada nie jest władna do ponownego stanowienia przepisów prawa regulujących proces wyborów w zakresie jakim czyni to ustawodawca, a tym bardziej do modyfikacji regulacji ustawowych, co jednak Rada uczyniła poprzez przyznanie prawa wybierania obywatelom polskim z pominięciem obywateli Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi.

Zasadny był też zarzut dotyczący § 21 ust. 3 uchwał (Rada uznała ten zarzut skarg). W orzecznictwie wskazuje się – w powołaniu m.in. na art. 10 § 2 pkt 1 i 3 Kodeksu wyborczego oraz art. 36 ust. 2 u.s.g. – że przepisy te 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 (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 170/19, II SA/Go 171/19).

Zasadny był również zarzut dotyczący § 24 ust. 1 i 2 obydwu uchwał (Rada uznała ten zarzut skarg). W zakresie tego zarzutu stwierdzić należy, że zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i w sposób nie budzący wątpliwości reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie nie zastrzegając żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy 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, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/OI 1446/16 - CBOSA). Za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało zatem § 24 ust. 1 i 2 statutu. Nie można przyjąć, aby sporne zagadnienia stanowiły element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane - na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. - do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej

Pomimo, iż Rada nie uznała zarzutu dotyczącego § 27 ust. 3 obydwu uchwał był on zasadny, gdyż § 27 ust. 3 uchwał stanowi modyfikację art. 36 ust. 2 u.s.g., dodatkowo częściowe powtórzenie z § 20 uchwał.

Zarzut dotyczący § 29 ust. 1 pkt 2 uchwał także zasługiwał na aprobatę (Rada uznała ten zarzut skargi). Uprawnienia wprowadzenia powyższego zapisu nie można wywieść z żadnego przepisu u.s.g., w tym z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., jak również z analogicznego zastosowania przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, która to ustawa w art. 492 §1 pkt 4 w zw. z art. 11 § 2 pkt 1 wprowadza instytucję stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta w przypadku utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów, a która to instytucja nie ma zastosowania do sołtysa, czy też członka rady sołeckiej. Przypomnieć bowiem po raz kolejny należy, iż przyznane organom władzy publicznej kompetencje prawotwórcze muszą być realizowane w sposób ścisły, wykluczający jakąkolwiek ich interpretację, czy to rozszerzającą, czy też zawężającą. Tym samym zawarta w § 29 ust. 1 pkt 2 uchwał przesłanka wygaśnięcia mandatu sołtysa lub członka rady sołeckiej, z uwagi na utratę biernego prawa wyborczego, jako nie znajdująca oparcia w obowiązujących przepisach prawa, skutkuje uznaniem, iż powołany § 29 ust. 1 pkt 2 statutów w sposób istotny narusza art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP (por. zob. wyrok WSA w Łodzi, sygn. akt III SA/Łd 23/19).

Niezasadny był natomiast zarzut dotyczący § 35 obydwu uchwał. Kwestionowany zapis wynika z art. 35 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Innymi słowy, konsultacje muszą zostać przeprowadzone zarówno przed uchwaleniem statutu, jak i jego zmianą. W ocenie Sądu zapis ten nie stanowi modyfikacji wskazanego przepisu, gdyż § 35 jest częścią uchwalonych statutów. Ugruntowany jest pogląd, że zmiana danego aktu prawa co do zasady odbywa się według takiej samej procedury jak samo uchwalenie danego aktu. Ponadto zasadnym jest wskazanie mieszkańcom w postanowieniach końcowych, że zmiana statutu może zostać dokonana po przeprowadzeniu konsultacji, co wynika właśnie z art. 35 ust. 1 u.s.g.

Pomimo powyższej oceny, Sąd orzekający omyłkowo w pkt 2 sentencji niniejszego wyroku stwierdził nieważność § 35 obydwu uchwał.

Z powyższych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność kwestionowanych zapisów we wszystkich zaskarżonych uchwałach.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska - Cybulska