



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8716

WYROK NR IV SA/PO 295/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

w sprawie nadania Statutu Sołectwu Rudno

Sygn. akt IV SA/Po 295/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

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

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie

na uchwałę Rady Miejskiej w Wolsztynie

z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/362/2014

w sprawie nadania Statutu Sołectwu Rudno

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 3 ust. 4 zd. 2, § 3 ust. 5, § 6 ust. 3, § 8 ust. 1 i 2, § 9 ust. 2 pkt 2, § 20, § 21 ust. 1, § 21 ust. 3, § 24 ust. 1 i 2, § 27 ust. 3, § 29 ust. 1 pkt 2;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wolsztynie, powołując się na art. 35 ust. 1, art. 40 ust 1 i 2 pkt 1 i art 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594, aktualnie Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej u.s.g.) podjęła uchwałę z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XL/362/2014 w sprawie nadania statutu Sołectwu Rudno.

Pismem procesowym z dnia 14 lutego 2020 r. Prokurator Rejonowy w Wolsztynie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na ww. uchwałę zarzucając jej istotne naruszenie prawa tj. art. 7 konstytucji RP, art. 94 konstytucji RP oraz art. 35, art 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 08.03.1990 roku o samorządzie gminnym, polegające na:

- 1) powtórzeniu zapisów ustawy w § 3 ust. 4, iż sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, oraz zawarcie definicji i modyfikację pojęcia „wspólnoty samorządowej”
- 2) przyjęciu w § 3 ust. 5, iż sołectwo działa zgodnie z postanowieniami obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności: ustawy o samorządzie gminnym, statutu gminy oraz postanowień statutu,
- 3) przyjęciu w § 6, 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,
- 4) powtórzeniu regulacji ustawowych w zakresie organów sołectwa w § 7 i 8 pkt 1 i .2, ,
- 5) przyznaniu w § 9 ust. 2 pkt 2 zebraniu wiejskiemu kompetencji do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej,
- 6) powtórzeniu w § 20, § 21 ust. 1 i 24 ust. 1 i 2, § 27 ust. 3 wynikających z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasad przeprowadzania wyborów, regulacji w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego sołtysa i członków rady sołeckiej 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,
- 7) przyjęciu w § 21 ust. 3, iż nie mają prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 8) przyjęciu w § 29 ust. 1 pkt 2, iż wygaśnięcie mandatu sołtysa lub członka rady sołeckiej następuje na skutek: utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów,
- 9) przyjęciu w § 35, iż zmiany w statucie dokonuje rada po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że uznaje zarzuty skargi, co do naruszenia prawa w § 3 ust. 5 statutu oraz § 9 ust. 2 pkt 2 statutu sołectw Gminy zgodnie, z którym do zakresu działania zebrania wiejskiego należy wybór i odwoływanie sołtysa i członków rady sołeckiej z uwagi na niedopuszczalną modyfikację art. 36 ust. 2 u.s.g. Także przepisy § 20 statutu dotyczącego wyboru sołtysa i rady sołeckiej, § 21 ust. 1 statutu dotyczącego prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), § 24 ust. 1 i 2 statutu dotyczącego zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej, § 29 ust. 1 pkt 2 statutu dotyczącego wygaśnięcia mandatu na skutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów stanowią modyfikację art 36 ust. 2 u.s.g. Organ uznał również zarzut naruszenia § 10 ust. 1 w zakresie zwrotu „posiadający prawo do głosowania”. Organ wniósł o oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Burmistrz przyznał, że przytoczone wyżej przepisy zawierają powtórzenie regulacji ustawowej, jednakże w celu jasności i czytelności zdaniem organu taki zabieg jest dopuszczalny i uzasadniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej 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.

Nie jest sporne w sprawie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., 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, abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania. Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w razie stwierdzenia, że istotnie narusza

prawo, treść art. 94 ust. 1 u.s.g. zezwala na stwierdzenie jej nieważności przez sąd administracyjny w całości lub w części, nawet jeżeli od czasu podjęcia uchwały upłynął rok.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że 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 rozpoznawanej sprawie na podstawie dokumentów przedstawionych przez organ (k. 46-90 akt sądowych), należało stwierdzić, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały zostały przeprowadzone konsultacje społeczne z mieszkańcami poszczególnych sołectw zgodnie z art. 35 ust. 1 i art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. – co pozwala na odniesienie się do poszczególnych zarzutów skargi.

Przechodząc zatem do zarzutów skargi należy podnieść, iż w utrwalonym orzecznictwie sądoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).

Skład orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela ten pogląd. Powyższe stwierdzenie nie oznacza jednak, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie uznane za naruszenie prawa. 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).

Przenosząc powyższe rozważania na kanwę niniejszej sprawy wskazać przyjdzie, że w § 3 ust. 4 zdanie 1 stanowiące, że sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy nie jest modyfikacją art. 36 u.s.g., bo w istocie zawartość treściowa pozostaje ta sama, co należałoby uwzględnić przy dokonywaniu oceny, czy naruszenie prawa ma w tym przypadku charakter istotny.

W ocenie Sądu regulacja ta nie narusza prawa w sposób istotny, nie jest bowiem modyfikacją przepisu ustawy, natomiast można rozważyć uznanie jej za regulację wyjaśniającą, zapewniającą czytelność

przepisów aktu. Z uwagi na fakt, że cel skarżonej regulacji był porządkujący i wprowadzający; naruszenie prawa nie jest tego rodzaju, żeby uzasadniało stwierdzenie jego nieważności.

Natomiast już zapis zawarty w § 3 ust. 4 zdanie 2 Statutu stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej, zawartej art. 1 ust. 1 u.s.g. i z tego względu konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Należy mieć bowiem na uwadze, że wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy, nie zaś mieszkańcy sołectw znajdujących się na terenie gminy (choć w praktyce czasem te zakresy się pokrywają), albowiem sołectwa, jako jednostki pomocnicze nie musiałyby być w ogóle tworzone. Regulacja ta jest zresztą wysoce nieprecyzyjna, albowiem nie wskazuje, o które sołectwa chodzi (np. w obrębie Gminy Wolsztyn).

Na uwzględnienie zasługuje również zarzut dotyczący zapisu zawartego w § 3 ust. 5 statutu, zgodnie z którym sołectwo działa na podstawie obowiązujących przepisów, a w szczególności ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminy, statutu gminy oraz postanowień niniejszego statutu. Powyższe stanowi niedopuszczalne odsyłanie do obowiązujących przepisów prawa, w tym powszechnie obowiązujących. Przepisy te bowiem 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. Pozostawienie takiej regulacji prowadziłoby do skutku w postaci powstania wrażenia, iż obowiązek przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących wynika ze statutu, co jest niedopuszczalne i niezgodne z przepisami ustawowymi, albowiem obowiązek ten jest całkowicie niezależny od zapisów uchwały.

Z kolei w § 6 ust. 3 uchwalono, że działanie sołectwa jest jawne, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Uregulowano znaczenie pojęcia jawności działania sołectwa oraz wskazano, iż udostępnienie informacji publicznej na temat sołectwa odbywa się w sposób i na zasadach określonych w przepisach prawnych. Powyższe stanowi powtórzenie regulacji zawartej w art. 11 b ust. 2 u.s.g. i stanowi zbędne odesłanie do przepisów powszechnie obowiązujących, co jest niedopuszczalne. Rada Miejska nie była zatem umocowana do wprowadzania takich regulacji i uczyniła to z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Kolejny z zarzutów podniesionych przez Prokuratora dotyczył uregulowania zawartego w § 7 i 8 ust. 1 i 2 statutu, co stanowi powtórzenie przepisów zawartych w art. 36 ust. 1 u.s.g. W tym przypadku Sąd podzielił częściowo argumentację organu, dotyczącą § 7, iż przepisy te mają niejako charakter wprowadzający w stosunku do paragrafów po nich następujących. Zatem zarzut ten nie został przez Sąd uwzględniony. Natomiast już zapis zawarty w § 8 ust. 1 i 2 stanowi nieuprawnione powtórzenie zapisu zawartego w art. 36 ust. 1 u.s.g.

Za uzasadniony, Sąd uznał zarzut naruszenia art 36 ust. 2 u.s.g. W § 9 ust. 2 pkt 2 Statutu przyznano zebraniu wiejskiemu kompetencje do wyboru i odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej.

Jak stanowi art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego do dokonywania wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że w samym Statucie - w § 8 ust. 1 - zawarto zapis definiujący, czym jest zebranie wiejskie w rozumieniu uchwały, wskazując, że jest ono organem uchwałodawczym sołectwa. Przyznanie zebraniu wiejskiemu - definiowanemu tak jak w kontrolowanej uchwale - charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywał organ uchwałodawczy - zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia tego organu o kompetencje elekcyjne. Konieczne było zatem stwierdzenie nieważności w części § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały w zakresie wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej.

Powyższe nie dotyczy natomiast procedury odwołania. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (vide: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17). Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako

organowi uchwałodawczemu, kompetencji do odwołania sołtysa i rady sołeckiej, w sposób istotny narusza prawo. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa lub rady sołeckiej, to uczyniłby to w ustawie. Nie można uznać, że brak w tym zakresie regulacji stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym.

Na uwzględnienie zasługiwał również zarzut wprowadzenia w § 20 Statutu zapisu, iż wybory sołtysa i członków rady sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast stosownie do art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Tym samym należy stwierdzić, że przepis § 20 statutu w sposób sprzeczny z ustawą o samorządzie gminnym reguluje sposób przeprowadzenia wyborów, co powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności.

Sąd uznał za uzasadniony zarzut dotyczący § 21 ust. 1, zgodnie z którym prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) sołtysa i członków rady sołeckiej ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze sołectwa.

Zważyć należy, że zgodnie z art. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową i to mieszkańcy gminy sprawują władzę. Jednak art. 11 u.s.g. wyróżnia dwie formy podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców gminy, a mianowicie w drodze demokracji bezpośredniej (głosowanie powszechne poprzez wybory lub referendum) oraz w drodze demokracji pośredniej (za pośrednictwem organów gminy). Z powyższej regulacji wynika, że 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. 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).

Natomiast w przepisach Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum lokalnym został przez ustawodawcę precyzyjnie określony krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy, jak też do udziału w referendum gminnym. Mianowicie są to osoby będące obywatelami polskimi oraz obywatelami Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy. Utrata czynnego prawa wyborczego, a w konsekwencji także prawa udziału w referendum, 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 czy udziału w referendum, 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.

W świetle powyższej argumentacji za równie zasadny należało uznać kolejny zarzut, dotyczący § 21 ust. 3 Statutu, zgodnie z którym nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem Sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem Sądu.

Sąd uznał za uzasadniony zarzut dotyczący § 24 ust. 1 i 2 oraz § 27 ust. 3 Statutu, które stanowią powtórzenie regulacji zawartych w art. 36 ust. 2 u.s.g., a także uzależniają ważność zwołanych

w pierwszym terminie wyborów od obecności co najmniej 1/5 osób posiadających prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej.

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. Za sprzeczny zatem z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznac należało zapis statutu, w którym określono, że dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność, co najmniej 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznac należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one ustawowe i bezwzględnie obowiązujące zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r., II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., II SA/Ol 1446/16).

Co więcej użyte w § 24 ust. 2 uchwały sformułowanie „nie wcześniej niż po upływie 15 minut” jest zwrotem na tyle niedookreślonym, że termin „zebrania w drugim terminie” jest w istocie dowolny.

Odnosząc się do § 27 ust. 3, to stwierdzić należy, że powtórzono regulację zawartą w art. 36 ust. 2 u.s.g. oraz unormowano tę samą kwestię po raz drugi w samej Uchwale – wcześniej bowiem w § 20 wskazano, że wybory odbywają się w głosowaniu tajnym.

Za nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych Sąd uznał również 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 lub braku tego prawa w dniu wyborów.

Przepis art. 492 § 1 pkt 4 w zw. z art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2018 r., poz. 754 ze zm.). wprowadza instytucję stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta w przypadku utraty prawa wybieralności lub braku takiego prawa w dniu wyborów. Instytucja ta, nie ma zastosowania do sołtysa, czy też członka rady sołeckiej. Wskazać należy, że 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.

Sąd nie uwzględnił ostatniego zarzutu niedopuszczalnej ingerencji w materię uregulowaną ustawowo w art. 35 ust. 1 u.s.g. Mianowicie w § 35 statutu przyjęto, iż zmiany w statucie dokonuje rada, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

W ocenie Sądu gdy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie zmiany statutu jednostki pomocniczej, to również istnieje obligatoryjny wymóg konsultacji z mieszkańcami (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 885/07, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. Z 06 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Go 500/19). Odmienne stanowisko mogłoby prowadzić wprost do obejścia ustanowionego w tym przepisie wymogu konsultacji i w efekcie powstania całkiem nowego aktu z pominięciem opinii społeczności lokalnej.

Mając to wszystko na uwadze, Sąd orzekł o nieważności § 3 ust. 4 zdanie 2 i § 3 ust. 5, § 6 ust. 3, § 8 ust. 1 i 2 statutu, § 9 ust.2 pkt 2 statutu w zakresie wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, § 20, § 21 ust.1, § 21 ust.3, § 24 ust. 1 i 2 oraz § 27 ust. 3 i § 29 ust. 1 pkt 2 statutu. W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Maciej Busz

Sędzia WSA
(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA
(-) Maria Grzymisławska-Cybulska