



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 listopada 2020 r.

Poz. 8838

WYROK NR IV SA/PO 536/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 22 lipca 2020 r.

w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Giewartów

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 536/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Karol Pawlicki

Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka (spr.)

Sędzia WSA Barbara Rennert

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 22 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Gminy w Ostrowitem

z dnia 28 lutego 2006 r. nr XLII/197/2006

w przedmiocie uchwalenia Statutu Sołectwa Giewartów

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- w § 4 ust. 2 wyrażenie „wybranych przez zebranie wiejskie”
- w § 5 pkt 1 wyrażenie „wybieranie Sołtysa i Rady Sołeckiej
- § 7
- w § 8 wyrażenie „w szczególności”
- w § 10 uchwały wyrażenie „zgodnie z zasadami przewidzianymi dla ich wyboru”
- w § 15 ust. 1 wyrażenie „do głosowania przy wyborze organów sołectwa”
- w § 15 ust.2 wyrażenie „do głosowania;”
- § 18 ust. 1 i 3

- § 26 pkt 3 uchwały;

2. w pozostałej części skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 536/20

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Ostrowitem, działając na podstawie art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako: „u.s.g.”) w dniu 28 lutego 2006 r. podjęła uchwałę nr XLII/197/2006 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Giewartów (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2006 r., Nr 63, poz. 1614).

Pismem z 17 kwietnia 2020 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Słupcy (dalej jako: „Prokurator, „Skarżący”) wniósł skargę na powyższą uchwałę. Zarzucił powyższej uchwale istotne naruszenie prawa, t.j. art. 35 ust. 3 w zw. z art. 36, art. 37a u.s.g., polegające na przekroczeniu przez Radę Gminy w Ostrowitem w przepisach: § 4 ust. 2 w zakresie słów „wybranych przez zebranie wiejskie”, § 5 pkt 1 w zakresie słów „wybieranie i odwoływanie Sołtysa i Rady Sołeckiej”, § 7, § 8 w zakresie słów „w szczególności”, § 10, § 12, § 15 ust. 1 w zakresie słów „i bierze w nim udział co najmniej 1/5 stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów sołectwa”, § 15 ust. 2, § 18 ust. 1 pkt 1, 2, 3, § 26 pkt 3 uprawnienia, którego zakres określają powołane wyżej przepisy poprzez umieszczenie w uchwale przepisów regulujących sprawę wykraczające poza upoważnienie ustawowe. Wobec powyższego Prokurator na podstawie art. 147 § 1 wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 w zakresie słów „wybranych przez zebranie wiejskie”, § 5 pkt 1 w zakresie słów „wybieranie i odwoływanie Sołtysa i Rady Sołeckiej”, § 7, § 8 w zakresie słów „w szczególności”, § 10, § 12, § 15 ust. 1 w zakresie słów „i bierze w nim udział co najmniej 1/5 stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów sołectwa”, § 15 ust. 2, § 18 ust. 1 pkt 1, 2, 3, § 26 pkt 3 uchwały.

W uzasadnieniu skargi wskazał, że uchwale zarzuca istotne naruszenie prawa materialnego, w szczególności przepisów:

– art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 4 ust. 2 i § 5 pkt 1, § 10 uchwały, organowi uchwałodawczemu, jakim jest Zebranie Wiejskie, kompetencji do powołania i odwołania Sołtysa oraz Rady Sołeckiej – gdyż, zdaniem Skarżącego, w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca zechciał, 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. U.s.g. nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą;

– art. 37a u.s.g. przez uregulowanie w § 7 uchwały, że "Sołtys nie będący radnym może uczestniczyć w Sesjach Rady Gminy na zasadach określonych w Statucie Gminy Ostrowite" – gdyż art. 37a u.s.g. wskazuje, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Dlatego częściowe powtórzenie i jednocześnie częściowo odmienne uregulowanie tej kwestii w statucie sołectwa należy uznać za poczynione bez podstawy prawnej i wbrew upoważnieniu ustawowemu;

– art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. przez użycie określenia "w szczególności" przy określaniu zadań sołtysa w § 8 uchwały – gdyż zadania sołectwa, sposób ich realizacji, zadania sołtysa, zadania rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia 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.;

– art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. przez przyznanie w § 12 uchwały prawa do udziału w Zebraniu Wiejskim jedynie mieszkańcom sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze do Rady Gminy – gdyż art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania (w wyborach powszechnych), zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, zatem ograniczanie do "posiadania czynnego prawa wyborczego do Rady Gminy" należy uznać za nieuprawnione;

– art. 35 ust. 3 u.s.g. polegające na wprowadzeniu zasad, w § 15 ust. 1 i 2 uchwały, ważności Zebrania Wiejskiego przez ustalenie, że "Zebranie wiejskie jest ważne, gdy (...) bierze w nim udział co najmniej 1/5 stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów sołectwa" oraz wprowadzenie możliwości odbycia zebrania po upływie 15 minut od pierwszego terminu zebrania – gdyż ustawa nie daje Radzie uprawnienia do regulowania zasad ważności zebrania wiejskiego;

– art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 18 ust. 1 i 3 uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego, przez zastrzeżenie, że dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa oraz wprowadzenie konieczności przeprowadzenia po upływie 15 minut drugiego głosowania – gdyż art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznac należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej;

– art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. przez ustalenie w § 18 ust. 2 uchwały, że krąg osób uprawnionych do głosowania ustala się na podstawie spisu wyborców – gdyż prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Rada zatem nie może regulować tej kwestii inaczej, wskazując, że krąg osób uprawnionych do głosowania ustala się na podstawie spisu wyborców;

– art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 u.s.g. oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP przez nieuprawnione przekroczenie kompetencji ustawowych w § 26 pkt 3 uchwały w zapisie, zgodnie z którym jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej jest utrata prawa wybieralności – gdyż uprawnienia do wprowadzenia powyższego zapisu nie można wywieść z żadnego przepisu u.s.g., w tym z powołanego wyżej art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., jak również z analogicznego zastosowania przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, z późn. zm.). Ustawa ta 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, jednak ta 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 § 25 [powinno być: § 26 – uwaga Sądu] pkt 3 statutu przesłanka wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej, z uwagi na utratę prawa wybieralności, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. 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.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Ostrowite wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Wójt Gminy Ostrowite m.in. podniósł, że zaskarżona uchwała była podjęta w 2006 r. i od tego czasu pojawiło się szereg rozbieżnych orzeczeń i interpretacji, do jej zapisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga Prokuratora zasługiwała w części w części na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”). Ponadto skarżący i organ wyrazili zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym (k. 48 i k. 51).

W toku przeprowadzonej sądowej kontroli zaskarżonej uchwały, na podstawie kryterium jej zgodności z prawem i w kontekście zarzutów sformułowanych w skardze, Sąd badał, czy zasadne okazały się zarzuty Prokuratora wobec podjętej przez Radę Gminy w Ostrowitem uchwały z dnia 28 lutego 2006 r., nr XLII/197/2006, w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Giewartów. Z wniosków i zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część uchwały. W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Stosownie do art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., zakres kontroli administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

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

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił art. 35 u.s.g. Zgodnie z ustępem 1 tego przepisu organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W świetle natomiast ustępu 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. Z kolei stosownie do art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie do ust. 2 powołanej jednostki redakcyjnej, prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania.

Przystępując do oceny zarzutów Sąd uznał za uzasadniony zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 4 ust. 2 i § 5 pkt 1 organowi uchwałodawczemu, jakim jest Zebranie wiejskie kompetencji do powołania Sołtysa i Rady Sołeckiej. W § 4 ust. 1 uchwały wskazano, że „Organami sołectwa są: 1). Zebranie wiejskie; 2). Sołtys”. W § 4 ust. 2 wskazano, że „Rada Sołecka jest ciałem wspomagającym działalność Sołtysa wybranym przez zebranie wiejskie i liczy 5 osób”. W § 5 pkt 1 uchwały wskazano, że „Do kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybieranie i odwoływanie Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz ocena pracy Sołtysa i 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 sołecka. 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. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. 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 § 4 ust. 2 w części obejmującej wyrażenie „wybranym przez zebranie wiejskie” oraz w § 5 pkt 1 wyrażenie „wybieranie Sołtysa i Rady Sołeckiej”. Powyższe nie dotyczy natomiast możliwości przyznania Zebraniu Wiejskiemu kompetencji do odwoływania Sołtysa i Rady Sołeckiej (§ 5 pkt 1) uchwały). Zauważyć bowiem należy, że ustawodawca kierując się zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania, jak i samej możliwości odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. 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 zaniedbaniem prawodawczym. Dlatego w tej części, t.j. dotyczącej odwoływania Sołtysa i Rady Sołeckiej Sąd skargę uznał za nieuzasadnioną.

Co do kolejnego zarzutu dotyczącego przepisu § 10 statutu, który stanowi, że: "Zebranie wiejskie może odwołać Sołtysa, Radę Sołecką lub poszczególnych jej członków przed upływem kadencji zgodnie z zasadami przewidzianymi dla ich wyboru. Odwołanie nie może nastąpić na tym zebraniu wiejskim, na którym zgłoszono taki wniosek", Sąd zauważa, że zaskarżając ten przepis, Prokurator nie zakwestionował samej zasady odwołalności Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, a jedynie przyznanie kompetencji w tym zakresie Zebraniu Wiejskiemu. I choć Skarżący swego stanowiska szerzej nie uzasadnił, to na tle całokształtu motywów skargi można przypuszczać, że oparł je na rozumowaniu, iż skoro w świetle przepisów u.s.g. zebranie wiejskie, jako organ uchwałodawczy, nie ma kompetencji do powoływania sołtysa i członków rady sołeckiej, to nie może mieć jej także do ich odwołania. W ocenie Sądu takie stanowisko nie jest prawidłowe, co już wyżej wskazano. Z tych względów skarga w części zarzucającej wadliwość § 10 uchwały podlegała oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku), jednakże z wyłączeniem wyrażenia "zgodnie z zasadami przewidzianymi dla ich wyboru". W zakresie tego wyrażenia niezbędne było stwierdzenie nieważności § 10 uchwały – już jako opartego na błędnym założeniu, że zebranie wiejskie nie tylko odwołuje, ale i powołuje (wybiera) sołtysa i członków rady sołeckiej.

W ocenie Sądu Prokurator trafnie zarzucił, że przepis § 7 statutu w brzmieniu „Sołtys nie będący radnym może uczestniczyć w Sesjach Rady Gminy na zasadach określonych w Statucie Gminy Ostrowite” – jest wadliwy z uwagi na dokonane w nim „częściowe powtórzenie i jednocześnie częściowo odmienne uregulowanie kwestii”, której poświęcony został art. 37a u.s.g. W myśl tego przepisu: „przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy”. W ocenie Sądu istotna wadliwość § 7 Statutu polega na tym, że powtórzono w nim w sposób niedosłowny unormowanie art. 37a zd. pierwsze u.s.g. – ograniczając ustawowe określenie „prace” rady gminy do „sesji” Rady Gminy, a przede wszystkim usuwając końcowe zastrzeżenie, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy, ale „bez prawa do udziału w głosowaniu”. To pominięcie statutowe może rodzić wątpliwości co do intencji, jakie przyświecały analizowanemu uregulowaniu i jego relacji do art. 37 zd. pierwsze u.s.g.

Sąd jako trafny uznał zarzut Prokuratora o nieuzasadnionym użyciu wyrażenia „w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia zadań Sołtysa określonych w § 8 statutu, co czyni to wyliczenie niewyczerpującym. Sąd podziela pogląd Prokuratora, że w świetle art. 35 § 3 pkt 3 u.s.g. i art. 35 § 3 pkt 4 u.s.g., zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Wymogów tych z pewnością nie spełnia zaskarżona regulacja § 8 statutu, która przez użycie we wprowadzeniu do wyliczenia, zwrotu „w szczególności” normuje zadania sołtysa w sposób otwarty – co skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności tej części kontrolowanego postanowienia.

Kolejny zarzut odnosi się do § 12 statutu, zgodnie z którym: „Prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Gminy”. Należy od razu zaznaczyć, że cytowane postanowienie musi być interpretowane w kontekście dopełniającego go § 15 ust. 1 i 2 statutu, z którego jasno wynika, że chodzi tu o „stałych” mieszkańców sołectwa. Zdaniem Prokuratora przyznanie prawa do udziału w Zebraniu Wiejskim jedynie mieszkańcom sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze do Rady Gminy, jest w świetle art. 36 ust. 2 u.s.g., nieuprawnionym ograniczeniem tego prawa. Sąd takiego stanowiska nie podziela, lecz przychylił się do poglądu, zgodnie z którym pojęcie „zgromadzenia ogółu mieszkańców danego sołectwa” – za pomocą którego objaśnia się pojęcie „zebrania wiejskiego” w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.s.g. – należy interpretować zawężająco, ograniczając tylko do tych stałych mieszkańców sołectwa, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Przemawia za tym m.in. art. 36 ust. 2 u.s.g., który – wbrew sugestiom skargi – nie powinien być traktowany jako przepis ustanawiający jakiś wyjątek lub dający podstawy do wnioskowania a contrario.

W ocenie Sądu nietrafny okazał się zarzut dotyczący wadliwości § 18 ust. 2 statutu, który stanowi, że: „Krag uprawnionych do głosowania ustala się na podstawie spisu wyborców”. Sąd w tym zakresie podziela pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 11 grudnia 2013 r. o sygn. akt II OSK 2456/13, zgodnie z którym: „Zastosowanie spisu wyborców sporządzonego celem wyborów do organów stanowiących gminy oznacza tym samym, że obowiązujące będą w tym zakresie unormowania Kodeksu wyborczego, które gwarantują osobom mającym stałe miejsce zamieszkania na terenie gminy (sołectwa) ich wpis na listę wyborców. Zaznaczyć należy, że przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkiwaniem na terenie danej jednostki i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Zameldowanie nie oznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Powszechnie akceptowana jest w orzecznictwie wykładnia prawa, która nie utożsamia zameldowania z członkostwem we wspólnocie samorządowej. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 4-5). W konsekwencji unormowania ustawowe nie uzależniają czynnego prawa wyborczego od stałego zameldowania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz od stałego zamieszkiwania, przez które rozumie się zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu (art. 10 § 1 pkt 3, art. 5 pkt 9 ustawy Kodeks wyborczy). W piśmiennictwie wskazuje się, że nie stoi z powyższym w sprzeczności ustalanie spisu wyborców w oparciu o stałe zameldowanie. Czym innym jest bowiem techniczna czynność sporządzenia spisu, a czym innym materialne obywatelskie prawo wybierania. Ewentualną sprzeczność pomiędzy formalną stroną spisu wyborców a materialnym prawem uznania za stałego mieszkańca można bowiem usunąć w drodze reklamacji (zob. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2005, s. 125). Warto odwołać się również do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 479/13, w którym stwierdzono, że posługiwanie się cenzusem domicylu w wyborach samorządowych, w kontekście posiadania czynnego i biernego prawa wyborczego, w pełni oddaje charakter tych wyborów, w których mieszkańcy danego terytorium (danej jednostki) wybierają swoje organy stanowiące, a w gminie organ wykonawczy. W świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji RP członkostwo we wspólnocie samorządowej nie jest warunkowane wpisem do stałego rejestru wyborców. Wpis do stałego rejestru wyborców nie kreuje podmiotowego prawa wyborczego. Podkreślenia wymaga, że unormowania Kodeksu wyborczego gwarantują osobom mającym stałe miejsce zamieszkania na terenie gminy ich wpis na listę wyborców. Wprawdzie dane z ewidencji dotyczące miejsca zameldowania służą do tworzenia rejestru wyborców i są uwzględnione z urzędu (art. 18 § 8), to jednak każda osoba nie ujęta w rejestrze lub spisie wyborców ma środki prawne pozwalające wykazać zamieszkiwanie na terytorium gminy (art. 19), co warunkuje możliwość realizacji prawa wyborczego. Niezależnie więc od intencji, którymi Rada Gminy się kierowała przy uchwalaniu statutu, w istocie treść zakwestionowanych postanowień nie pozbawia stałych mieszkańców sołectwa prawa głosowania, a jedynie wymaga od nich podjęcia pewnych aktów staranności w razie gdy nie dokonali czynności meldunkowych na obszarze danego sołectwa”.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że unormowanie § 18 ust. 2 statutu nie pozostaje w sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi, ani z przepisami ustawowymi przywołanymi w skardze. W rezultacie skarga w tym zakresie podlegała oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

Przystępując do oceny kolejnego zarzutu dotyczącego § 15 ust. 1 i 2 Sąd zauważa, że w myśl postanowień statutowych: "Zebranie wiejskie jest ważne, gdy mieszkańcy sołectwa zostali o nim powiadomieni zgodnie z wymogami niniejszego statutu i bierze w nim udział co najmniej 1/5 stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów sołectwa. Jeżeli w wyznaczonym terminie w zebraniu wiejskim nie uczestniczy 1/5 mieszkańców uprawnionych do głosowania zwołujący zebranie może zarządzić odbycie zebrania w drugim terminie, t.j. 15 minut po upływie pierwszego terminu bez względu na liczbę osób na zebraniu". Zdaniem Skarżącego art. 35 ust. 3 u.s.g. nie daje Radzie uprawnienia do regulowania zasad ważności zebrania wiejskiego. Sąd tego stanowiska nie podziela, uznając, że określenie kworum dla "ważności" zebrania wiejskiego i, w konsekwencji, dla skuteczności podejmowanych na nim uchwał – odmiennie niż w przypadku zebrania elekcyjnego – jest dopuszczalne i mieści się w pojęciu "organizacji organów jednostki pomocniczej" (tu: organizacji zebrania wiejskiego) w rozumieniu art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. Sąd uznaje zatem, że wprowadzenie do statutu sołectwa wymogu istnienia określonego kworum dla "ważności" zgromadzenia wiejskiego jest, co do zasady, dopuszczalne. Z tych względów skarga w części zarzucającej wadliwość § 15 ust. 1 i 2 uchwały podlegała oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku), wszakże z wyłączeniem wyrażenia: "do głosowania przy wyborze organów sołectwa" w § 15 ust. 1 uchwały oraz, konsekwentnie, "do głosowania" w § 15

ust. 2 uchwały. W zakresie tych wyrażen niezbędne było stwierdzenie nieważności § 15 ust. 1 i 2 uchwały – już jako opartych na błędnym założeniu, że zebranie wiejskie dokonuje wyboru organów sołectwa.

Odnosnie do wygaśnięcia mandatu Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej w przypadku utraty przez nich prawa wybieralności (§ 26 pkt 3 statutu) Sąd podziela zasadność zarzutu oraz argumentacji skargi dotyczących istotnej wadliwości postanowienia § 26 pkt 3 statutu, zgodnie z którym: "Mandat Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej wygasa w przypadkach: [...] 3) utraty prawa wybieralności; [...]". W ocenie Sądu uprawnienia do wprowadzenia takiego postanowienia nie można wywieść z żadnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym, a w szczególności z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., jak również z analogicznego zastosowania przepisów Kodeksu wyborczego. Powyższa 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 [tj. biernego prawa wyborczego – uw. Sądu] lub braku takiego prawa w dniu wyborów. Instytucja ta – jak słusznie podnosi Prokurator – 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 ich rozszerzającą wykładnię. Poza tym zasadniczo wykluczone jest wnioskowanie per analogiam z przepisów o charakterze sankcyjnym, a taki charakter ma niewątpliwie art. 492 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego. Tym samym zawarta w § 26 pkt 3 statutu przesłanka wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołeckiej w związku z utratą prawa wybieralności nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach i w sposób istotny narusza art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP (por. też wyroki WSA: z 26.03.2019 r., III SA/Łd 21/19; z 20.03.2019 r., III SA/Łd 27/19). Z powyższych względów Sąd stwierdził nieważność § 26 pkt 3 uchwały.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność uchwały w części określonej w punkcie pierwszym sentencji wyroku. W pozostałym zakresie – tj. co do żądania Prokuratora stwierdzenia nieważności postanowień uchwały niewymienionych w pkt 1 sentencji wyroku – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Karol Pawlicki

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędzia WSA

(-) Barbara Rennert