



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 sierpnia 2020 r.

Poz. 6552

### WYROK NR IV SA/PO 610/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 1 lipca 2020 r.

#### w sprawie statutu Sołectwa Marianowo

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 610/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 01 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 01 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Szamotułach

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wronki

z dnia 28 maja 2008 r. nr XIX/138/2008

w przedmiocie statutu Sołectwa Marianowo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

a) wyraz „Wiejskie” w § 5 ust. 3, w § 11 ust. 2, w § 14 ust. 4, w § 22 ust. 1 i 2 oraz w § 27 ust. 1 i 2 uchwały;

b) § 8 pkt 1 uchwały;

c) wyraz „Wiejskim” w § 11 ust. 1 oraz w § 22 ust. 4 uchwały;

d) wyrażenie „, z wyłączeniem §22 ust. 1 statutu” w § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały;

e) wyrażenie „, z wyłączeniem spraw, o których mowa w §24 ust. 1 statutu” w § 21 ust. 2 uchwały;

f) wyraz „Wiejskiego” w § 22 ust. 3 uchwały;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 maja 2008 r. Rada Miasta i Gminy Wronki (dalej jako „Rada”) podjęła uchwałę nr XIX/138/2008 w sprawie statutu sołectwa Marianowo (zwaną dalej „Uchwałą” lub „Statutem”).

Skargę na tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł pismem z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. PR Pa 27.2020) Prokurator Rejonowy w Szamotułach (dalej jako „Prokurator” lub „Skarżący”), który – zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. tj. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.; dalej w skrócie „u.s.g.”), przez:

1) nadanie w § 8 pkt 1 oraz § 26 pkt 1 i 2 Statutu organowi uchwałodawczemu, jakim jest Zebranie Wiejskie, kompetencji do wyboru i odwołania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej;

2) ograniczenie w § 16 Statutu prawa do podejmowania uchwał na Zebraniu Wiejskim, przyznając to uprawnienie wyłącznie stałym mieszkańcom Sołectwa Marianowo (zwanego też dalej „Sołectwem”) posiadającym czynne prawo wyborcze do Rady Miasta i Gminy Wronki

– wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi jej autor wskazał, że postanowienia § 8 pkt 1 i § 26 pkt 1 Uchwały, którymi przyznano Zebraniu Wiejskiemu kompetencję do wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej lub poszczególnych jej członków, naruszają art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g., gdyż zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym, jednak w zakresie, w jakim rada gminy, stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g., przeniesie na nie swoje zadania i kompetencje. Przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, uprawnień wyłącznie uchwałodawczych oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie temu organowi kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa. Tym samym postanowienia Statutu, które przyznają Zebraniu Wiejskiemu kompetencje elekcyjne względem innych organów Sołectwa pozostają w sprzeczności z ww. przepisami, bowiem dyspozycja art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądza o tym, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania, nie przysługuje tym samym zebraniu wiejskiemu.

Zdaniem Prokuratora sprzeczny z dyspozycją art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. jest ponadto zapis § 16 Statutu, ograniczający prawa do podejmowania uchwał na Zebraniu Wiejskim, przyznając to uprawnienie wyłącznie stałym mieszkańcom Sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze Rady Miasta i Gminy Wronki. Uzależnienie uprawnienia mieszkańców sołectwa do udziału w zebraniu wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują, poprzez fakt posiadania przez nich czynnego i biernego 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 – jak podkreślił Skarżący – ograniczenie wynikające z art. 36 ust. 2 u.s.g. dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można zatem na tej podstawie ograniczać uprawnienia 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 i bierne 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.

Skarżący podkreślił, że wskazanie przezeń na uchybienie dotyczące nieważności zapisu § 8 pkt 1, § 26 pkt 1 oraz § 16 Statutu mogłoby uzasadniać stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały jedynie we wskazywanym zakresie, jednakże uchybienia te pociągają za sobą konsekwencje dla całego aktu prawa miejscowego, jakim jest Statut Sołectwa. Wymagają bowiem przemodelowania całej struktury (w tym w szczególności kwestii wyborczych) organów jednostki pomocniczej i w obecnym kształcie ów akt prawa miejscowego nie może ostać się w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę Gmina Wronki – Rada Miasta i Gminy Wronki, reprezentowana przez r.pr. Zdzisława Paralusza, wniosła o oddalenie skargi w całości. W obszernym uzasadnieniu autor odpowiedzi na skargę, odnosząc się do zarzutu wadliwości § 8 pkt 1 i § 26 ust. 1 Uchwały, w szczególności podniósł – z powołaniem się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 21 listopada 2019 r. sygn. akt: II SA/Ke 747/19 – że wbrew twierdzeniom skargi nie jest wykluczone, iż wyboru Sołtysa lub członków Rady Sołectkiej dokonują uprawnieni mieszkańcy Sołectwa w dacie i miejscu zwołanego Zebrania Wiejskiego. Nie można zatem uznać, że przyznanie Zebraniu Wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, kompetencji do odwołania Rady Sołectkiej lub jej członków, w sposób istotny narusza prawo. Z kolei negując trafność zarzutu Prokuratora dotyczącego wadliwości § 16 Statutu, pełnomocnik organu podkreślił m.in., że prawo udziału w Zebraniu Wiejskim, rozumianym jako organ Sołectwa, może być ograniczone do mieszkańców Sołectwa, mających czynne prawo wyborcze, co wynika z argumentacji zaprezentowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych, a zwłaszcza w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2456/13 (szeroko w odpowiedzi na skargę przytoczonym). W konkluzji pełnomocnik organu stwierdził, że wybory Sołtysa i członków Rady Sołectkiej odbywają się według procedury analogicznej do wyborów powszechnych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, czyli Rady – bez związku czasowego, miejscowego, czy personalnego z Zebraniem Wiejskim rozumianym jako organ Sołectwa. Natomiast regulacja zawarta w § 16 Statutu dotyczy organizacji i zasad funkcjonowania organu Sołectwa, jakim jest Zebranie Wiejskie, co mieści się w delegacji ustawowej zamieszczonej w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta i Gminy Wronki wywiódł w niniejszej sprawie Prokurator Rejonowy w Szamotułach, na podstawie art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”), który to przepis wśród osób uprawnionych do wniesienia skargi wymienia także prokuratora.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez 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 i 6 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, z późn. zm.; w skrócie „Konstytucja RP”) – 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. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich 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.). Przy tym – jak to już wyżej wskazano – decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

2.1. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr XIX/138/2008 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie statutu Sołectwa Marianowo. Została ona ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 05 sierpnia 2008 r. (Nr 126,

poz. 2315), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (§ 42 Uchwały) i nadal obowiązuje.

Jest faktem notoryjnym, że Uchwała była dwukrotnie nowelizowana, przez:

□ uchwałę Nr V/58/2015 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie zmiany statutu Sołectwa Marianowo (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 2851) – w zakresie dotyczącym § 8 pkt 6 i 7, § 29 pkt 4 oraz § 38 Uchwały;

□ uchwałę Nr IV/39/2019 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany statutu Sołectwa Marianowo (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 1849) – w zakresie dotyczącym § 11 ust. 2 Uchwały (wydłużenie kadencji Sołtysa i Rady Sołeckiej z 4 do 5 lat.).

Należy jednak zaznaczyć, że ani same ww. uchwały zmieniające, ani znowelizowane nimi przepisy Uchwały lub ich odnośne części nie zostały objęte przedmiotem zaskarżenia w niniejszym postępowaniu.

2.2. Pomimo że Prokurator finalnie zawniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, to jednak z treści zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia jasno wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część postanowień Uchwały, a mianowicie w zakresie, w jakim w Uchwale:

□ przyznano Zebraniu Wiejskiemu kompetencję do wyboru i odwołania Sołtysa i Rady Sołeckiej lub poszczególnych jej członków – przy czym w tym zakresie autor skargi wskazał na wadliwość, jego zdaniem, postanowień § 8 pkt 1 Uchwały i § 26 ust. 1 (błędnie określonego w skardze jako „pkt” 1) Uchwały;

□ prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim oraz do podejmowania na nim uchwał przyznano tylko tym stałym mieszkańcom Sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do Rady – przy czym w tym zakresie autor skargi wskazał na wadliwość, jego zdaniem, postanowienia § 16 Uchwały.

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie (co do ww. zagadnień) Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu

2.3. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 7, 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, z późn. zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 713; w skrócie „u.s.g.”).

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta 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. – jest aktem prawa miejscowego. Zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 ab initio u.s.g. Tym samym Uchwała bez wątpienia należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

3. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Prokuratora z 20 kwietnia 2020 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 2.2. i pkt 5.1. nin. uzasadnienia) oraz własnej kognicji.

4. 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.

4.1. 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., znajdującej swoje zakotwiczenie w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

4.2. 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.

4.3. Jak to już wyżej wskazano, generalna kompetencja do uchwalania statutów gminy oraz jednostek pomocniczych wynika już z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, w myśl którego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają ustrój wewnętrzny tych jednostek „w granicach ustaw”.

4.3.1. 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).

4.3.2. 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 wyraźne przesądzenie, że powołane wyżej przepisy Konstytucji RP i ustawy o samorządzie gminnym stanowią dostateczną podstawę prawną pozwalającą na swobodne (acz 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).

4.3.3. 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).

4.4. 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.

4.4.1. 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.

4.4.2. 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”, które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”). 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 „rudymenarnych 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).

4.4.3. Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych 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, nie-kazuistyczny), niż w przypadku „klasycznych” upoważnień (delegacji) ustawowych dla pozostałych aktów prawa miejscowego (o charakterze wykonawczym).

4.4.4. 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).

4.4.5. Istotne znaczenie ma również wysłowny 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).

5. Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że skarga Prokuratora zasługiwała na uwzględnienie w części.

Odnosząc się bardziej szczegółowo do podniesionych w skardze zarzutów, należy stwierdzić, co następuje:

5.1. Odnosnie do postanowień Statutu dotyczących wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie.

W świetle zarzutów i argumentacji skargi, w Statucie doszło do nieprawidłowego utożsamienia ogółu stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania – którym zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. przysługuje prawo wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej – z zebraniem wiejskim, które w myśl art. 36 ust. 1 ab initio u.s.g. jest organem uchwałodawczym w sołectwie. Zdaniem Skarżącego ustawowe przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, uprawnień wyłącznie uchwałodawczych oznacza, że niedopuszczalne jest przypisywanie temu organowi kompetencji elekcyjnych w odniesieniu do innych organów sołectwa. Tym samym postanowienia Statutu, które przyznają zebraniu wiejskiemu takie kompetencje, pozostają w sprzeczności z wyszczególnionymi przepisami prawa. W tym kontekście Skarżący wskazał – jako wadliwe – postanowienia § 8 pkt 1 oraz § 26 ust. 1 Statutu [analizie tego ostatniego przepisu poświęcony zostanie następny punkt (5.2.) nin. uzasadnienia].

Od razu należy zaznaczyć, że wola przyznania przez uchwałodawcę lokalnego (Radę) Zebraniu Wiejskiemu elekcyjnego charakteru wynika także z dalszych jeszcze postanowień Statutu, a mianowicie z: § 5 ust. 3, § 11 ust. 1 zd. drugie i ust. 2, § 12 ust. 1 pkt 1 in fine, § 14 ust. 4, § 21 ust. 2 in fine, § 22 ust. 1, 2, 3 i 4 oraz § 27 ust. 1 i 2 Statutu. W związku z tym – mając na względzie ścisły związek ww. postanowień Statutu z zaskarżonymi *expressis verbis* przez Prokuratora postanowieniami § 8 pkt 1 i § 26 ust. 1 Statutu, a przede wszystkim ich łączne zawieranie się w materii objętej przedmiotem zaskarżenia (dotyczącej wyboru Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej przez Zgromadzenie Wiejskie; zob. pkt 2.2 tiret pierwsze nin. uzasadnienia) – Sąd również te postanowienia objął zakresem swego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

W ocenie Sądu w niniejszym składzie stanowisko Prokuratora, dotyczące niedopuszczalności przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych jawi się jako nazbyt kategoriyczne i daleko idące, i nie ujmuje w sposób właściwy istoty wadliwości analizowanych regulacji statutowych.

Wypada bowiem zauważyć, że w literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko – wcale nie odosobnione – iż to właśnie zebranie wiejskie, z mocy ustawy, dokonuje wyboru wójta i członków rady sołeckiej (por.: M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 137 i 142; B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36), a więc że ma w tym zakresie własne kompetencje stanowiące, wymagające konkretyzacji w statucie (tak A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2). Niekiedy wskazuje się, że w statucie można określić sam sposób głosowania – na zebraniu wiejskim czy w lokalu wyborczym (tak A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36).

W świetle powyższych uwag kluczowym problemem nie jest więc to, że w zaskarżonym Statucie gremium dokonujące wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej określono mianem „Zebrania Wiejskiego”,

lecz to, że tą drogą rozciągnięto na ów akt wyborczy, wymóg kworum – wprowadzony w § 19 ust. 1 zd. pierwsze Statutu dla ważności Zebrania Wiejskiego (co najmniej 1/10 mieszkańców Sołectwa posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady).

Tymczasem dopuszczalność wprowadzenia wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołeckiej nie wynika z normującego ten wybór art. 36 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Nie wynika także z uregulowanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684, z późn. zm.) zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (obecnie: wójta lub rady gminy), na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a nawet, jak wskazuje się w doktrynie, powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej (por.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36). Wszystko to uprawnia do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. np. wyroki WSA: z 21.02.2018 r., IV SA/Po 1106/17; z 17.07.2019 r., II SA/Go 325/19; por. też wyrok NSA z 26.06.2020 r., II OSK 3930/19 – wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA).

W konsekwencji, aby zapobiec stosowaniu w praktyce wymogu kworum z § 19 ust. 1 Statutu w odniesieniu do wyboru Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, to w tych wszystkich postanowieniach Statutu, w których w kontekście wyboru Sołtysa lub Rady Sołeckiej mowa jest o „Zebraniu Wiejskim” należało wyeliminować – w drodze stwierdzenia nieważności – w zależności od kontekstu: samo określenie „Wiejskie” (w odpowiednim przypadku), względnie większy fragment albo nawet całą odnośną jednostkę redakcyjną.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność Uchwały w części obejmującej: (a) wyraz „Wiejskie” w § 5 ust. 3, w § 11 ust. 2, w § 14 ust. 4, w § 22 ust. 1 i 2 oraz w § 27 ust. 1 i 2 uchwały; (b) § 8 pkt 1 uchwały; (c) wyraz „Wiejskim” w § 11 ust. 1 oraz w § 22 ust. 4 uchwały; (d) wyrażenie „, z wyłączeniem §22 ust. 1 statutu” w § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały; (e) wyrażenie „, z wyłączeniem spraw, o których mowa w §24 ust. 1 statutu” w § 21 ust. 2 uchwały; (f) wyraz „Wiejskiego” w § 22 ust. 3 uchwały (zob. pkt 1 sentencji wyroku).

Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że dopuszczalność podjęcia przez Sąd rozstrzygnięcia o takim zakresie i treści nie powinna budzić wątpliwości. Choć bowiem rozstrzygnięcie to formalnie wykracza poza te postanowienia Statutu, które zostały w skardze wyraźnie zakwestionowane, to jednak nadal mieści się ono w ramach żądania skargi – które wszak dotyczyło stwierdzenia nieważności Uchwały w całości – a przede wszystkim w materii objętej przedmiotem zaskarżenia, ustalonym na podstawie treści zarzutów i argumentacji skargi. Niezależnie od tego godzi się zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym nawet jeśli organ nadzoru nie zaskarży wszystkich sprzecznych z prawem postanowień aktu, sąd może z urzędu stwierdzić nieważność pozostałych, sprzecznych z prawem norm zawartych w tym akcie (tak R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, s. 232-233; podobnie wyrok NSA z 11.05.1993 r., SA/Wr 258/93, z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, OSP 1995/3/52; por. też np. wyrok WSA z 19.12.2019 r., IV SA/Po 1071/12, CBOSA).

Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że dzięki takiej treści rozstrzygnięciu Sądu (o ile się uprawomocni) dojdzie na gruncie postanowień Statutu do – postulowanego niekiedy w orzecznictwie sądowym, a także w rozpatrywanej tu skardze Prokuratora – wyraźnego odróżnienia „zebrania” stałych mieszkańców Sołectwa, służącego wyłącznie celom elekcyjnym, od „zebrania wiejskiego”, pojmowanego jako organ uchwałodawczy sołectwa.

5.2. Odnośnie do postanowienia Statutu dotyczącego odwołania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie.

Przepis § 26 ust. 1 Statutu stanowi, że: „Sołtys i członkowie Rady Sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed Zebraniem Wiejskim i mogą być przez zebranie odwołani przed upływem kadencji, jeśli nie wykonują swoich obowiązków, naruszają postanowienia statutu i uchwał Zebrania Wiejskiego lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska.”



Zaskarżając ten przepis, Prokurator nie zakwestionował samej zasady odwoalności Sołtysa i członków Rady Sołeckiej, ani określonych w cytowanym przepisie przesłanek odwołania, 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 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.

Przede wszystkim należy podkreślić, że inaczej nie w przypadku wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej – któremu poświęcony został art. 36 ust. 2 u.s.g. – ustawodawca nie zawarł żadnej regulacji dotyczącej ich odwoływania, a nawet nie przesądził, czy w ogóle, i ewentualnie jaki podmiot jest do tego uprawniony. Mimo to dopuszczalność unormowania w statucie sołectwa trybu i sposobu odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej zasadnie nie budzi wątpliwości, ani w doktrynie, ani w judykaturze (por. m.in.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, uw. 2 do art. 36-37; M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 168; B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 3a do art. 35; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 4 do art. 35 i uw. 6 do art. 36; por. też wyroki NSA: z 17.04.2019 r., II OSK 1528/17; z 03.07.2013 r., II OSK 417/13; z 04.01.2007 r., II OSK 1590/06 – CBOSA). Co więcej, w piśmiennictwie przyjmuje się, że nawet w sytuacji braku takich unormowań w statucie jednostki pomocniczej, istnieje możliwość odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej – „na podobnych zasadach, jak powołania danego organu jednostki. Odwołania więc dokonać powinien podmiot uprawniony do jego powołania [...]” (M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 168). Należy podkreślić, że jest to wyraz pewnej niepisanej zasady ustrojowej, mogącej ewentualnie znaleźć zastosowanie w braku odnośnych uregulowań statutowych, która jednak nie wyłącza możliwości odmiennego unormowania tej kwestii w statucie (podobnie M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 169).

Jak bowiem trafnie wywodzi się w judykaturze, brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia – i to nie tylko na gruncie wykładni językowej, ale także systemowej oraz funkcjonalnej – że skoro ustawodawca w art. 36 ust. 2 u.s.g. uregulował sposób wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, to w identyczny sposób zostało ustawowo unormowane również ich odwoływanie. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie sołtysa i członków rady sołeckiej, to wyraziłby to wprost w przepisach. Nie można uznać, że brak regulacji w tym zakresie stanowi wadę ustawy lub jest zaniechaniem prawodawczym. Ustawodawca, kierując się zasadą samodzielności, pozostawił kwestie regulacji odwoływania (a nawet samej możliwości odwoływania) sołtysa i członków rady sołeckiej zapisom statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok NSA z 17.04.2019 r., II OSK 1528/17, CBOSA).

Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu wiejskiemu, jako organowi uchwałodawczemu, kompetencji do odwołania rady sołeckiej lub jej członków – jak uczyniła to Rada w § 26 ust. 1 Statutu – narusza prawo, i to w sposób istotny (tak trafnie m.in. wyrok WSA z 12.12.2019 r., II SA/Ke 738/19, CBOSA). Tym bardziej, że jak pokazują rozważania czynione w piśmiennictwie, kompetencję zebrania wiejskiego do podjęcia uchwały w sprawie odwołania sołtysa i rady sołeckiej da się wywieść także w razie braku odnośnej regulacji statutowej – z art. 36 ust. 2 u.s.g. Albowiem „zgodnie z niepisaną – ale uznawaną w prawie ustrojowym – zasadą odwołać może ten podmiot, który wybrał (powołał), zatem np. w przypadku sołectwa kompetencja do odwołania sołtysa i rady sołeckiej należy do stałych mieszkańców sołectwa. Ponieważ tworzą oni równocześnie organ uchwałodawczy sołectwa – zebranie wiejskie, wniosek o odwołanie sołtysa może być przegłosowany na zebraniu wiejskim, bez przeprowadzania specjalnej procedury” (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, uw. 2 do art. 36-37).

Z tych względów skarga w części zarzucającej wadliwość § 26 ust. 1 Uchwały, jako niezasadna, podlegała oddaleniu (zob. pkt 2 sentencji wyroku).

5.3. Odnośnie do ograniczenia w Statucie prawa udziału w Zebraniu Wiejskim i podejmowania na nim uchwał wyłącznie do stałych mieszkańców Sołectwa posiadających czynne prawo wyborcze do Rady.

W myśl § 16 Statutu: „Prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim oraz prawo do podejmowania uchwał mają wszyscy stali mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Miasta i Gminy Wronki”.

Zdaniem Prokuratora uzależnienie uprawnienia stałych mieszkańców sołectwa do udziału w zebraniu wiejskim od posiadania przez nich prawa wyborczego do rady gminy stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. oraz naruszenie art. 32 Konstytucji RP. Skarżący zauważa, że wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże – jak podkreślił – podstawy do takiego ograniczenia uprawnień nie może stanowić art. 36 ust. 2 u.s.g., który dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołectkiej.

Sąd w niniejszym składzie takiego stanowiska nie podziela, lecz przychyła 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.

Wypada zauważyć, że za tak ograniczonym gremium osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim, opowiedzieli się przedstawiciele doktryny (por. m.in.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 135; B. Abramowicz, Zebranie wiejskie jako przykład zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego – sprawozdanie z obserwacji, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 6, s. 18; B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36; odmiennie: A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławeczki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 3 do art. 36; M. Augustyniak [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, uw. 2 do art. 36–37).

Takie stanowisko jest prezentowane także w orzecznictwie sądowym, a zostało ono bodaj najpełniej umotywowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2456/13 (CBOSA) – którego rozważania w analizowanym niżej zakresie Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela.

W tym wyroku NSA podkreślono w szczególności trafność założenia, że nie wszyscy mieszkańcy sołectwa mają zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa, a ustalenie kręgu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim powinno być dokonane przez odniesienie do przepisów ustawowych regulujących podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnocie samorządowej, w szczególności art. 11 ust. 1 u.s.g., stanowiącego, że mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Trzeba mieć na uwadze to, że zebranie wiejskie w sołectwie jest formą demokracji bezpośredniej, co determinuje konieczność uwzględnienia całokształtu unormowań ustawowych i konstytucyjnych dotyczących ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, a zwłaszcza zasad udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy. Zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym, formy demokracji bezpośredniej obejmują: wybory do organów samorządowych (art. 11 u.s.g.), udział w referendum gminnym (art. 12 u.s.g.), konsultacje z mieszkańcami w sołectwie (art. 5a), zebranie wiejskie (art. 36), ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu (art. 37). Z przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum lokalnym wynika, że krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy, jak też do udziału w referendum gminnym, został przez ustawodawcę precyzyjnie określony. 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 RP, 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).

Zdaniem NSA kontekst normatywny przedstawiony w referowanym tu wyroku przemawia za tym, aby mandat do udziału, a konkretnie – do podejmowania uchwał na zebraniu wiejskim – przyznawany był według tych samych reguł, jak prawo do głosowania w wyborach organów gminy bądź w referendum lokalnym, a więc przy zachowaniu wymogu związanego z miejscem stałego zamieszkania i posiadaniem czynnego prawa wyborczego. Nie ma powodów, aby unormowanie art. 11 u.s.g. nie znalazło zastosowania na każdym szczeblu struktury administracyjnej gminy, w tym na poziomie jednostki pomocniczej, zwłaszcza gdy uwzględni się regulacje konstytucyjne zawarte w art. 169 i 170 Konstytucji RP. Z analizowanych 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. NSA podkreślił, że 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. Z tych względów uzasadnione jest twierdzenie, że o ile wspólnotę samorządową sołectwa tworzy ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na jego obszarze, to nie wszyscy mieszkańcy danego sołectwa sprawują władzę poprzez podejmowanie rozstrzygnięć na zebraniach wiejskich.

Zauważyć przy tym trzeba – jak stwierdził dalej NSA – że zebranie wiejskie podejmuje uchwały zasadniczo w tych sprawach, które zostały przekazane do zakresu działania sołectwa przez radę gminy. Gdyby zatem do utworzenia sołectwa nie doszło, to określone zadania pozostałyby w kompetencji rady gminy. Okoliczność ta dodatkowo dowodzi, że w obu sytuacjach czynny udział w kierowaniu sprawami wspólnoty powinien mieć ten sam krąg osób uprawnionych, z tym że na szczeblu gminy udział ich będzie się odbywał poprzez uczestnictwo w wyborach do organów stanowiących gminy bądź poprzez głosowanie w referendum, natomiast w ramach sołectwa będzie to głosowanie na zebraniu wiejskim. Nie ma powodów, aby różnicować uprawnienia mieszkańców gminy w zależności od tego, czy w gminie są, czy też nie są utworzone sołectwa. Wszyscy mieszkańcy gminy powinni mieć stworzone na równych zasadach możliwości uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych. Skoro ustawodawca nie określił wprost, że w głosowaniu na zebraniu wiejskim biorą udział wszyscy mieszkańcy sołectwa, to oznacza, że pozostawił w tym zakresie radzie gminy swobodę, aczkolwiek ograniczoną całokształtem unormowań prawnych obowiązujących w sferze sprawowania władzy publicznej przez członków wspólnoty samorządowej.

Przeprowadzone rozważania doprowadziły skład orzekający NSA do wniosku o nietrafności stanowiska uznającego za sprzeczne z prawem „wprowadzenie do statutu regulacji, zgodnie z którą uprawnionymi do głosowania są tylko ci członkowie sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze. Błędne bowiem jest wnioskowanie, że zawarcie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określonych zasad wyborczych dotyczących organu wykonawczego wykluczało zastosowanie tego samego rozwiązania w odniesieniu do organu uchwałodawczego. Ponadto istotny jest też aspekt, że przyjęta treść statutu rozwiązuje problem identyfikacji osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim i ustalenia składu zebrania, co ma znaczenie dla oceny ważności podejmowanych przez zebranie wiejskie uchwał” (wyrok NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2456/13, CBOSA).

Podzielając w pełni przywołany wyżej pogląd NSA, skargę w części zarzucającej wadliwość § 16 Uchwały należało, jako niezasadną, oddalić (zob. pkt 2 sentencji wyroku).

6. 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 stwierdzenia nieważności Uchwały w całości – a więc także w pozostałej, niewymienionej w pkt 1 sentencji wyroku części – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska