



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 sierpnia 2020 r.

Poz. 6558

WYROK NR IV SA/PO 731/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 30 czerwca 2020 r.

w sprawie statutu Sołectwa Kołaczkowo

Sygn. akt IV SA/Po 731/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 czerwca 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Szymon Widłak (spr.)

Sędziowie WSA Marzenna Kosewska

WSA Mirella Ławniczak

po rozpoznaniu w dniu 30 czerwca 2020r. na posiedzeniu niejawnym

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej w Witkowie

z dnia 28 czerwca 2012r. nr XVI/142/2012

w przedmiocie statutu Sołectwa Kołaczkowo

I. stwierdza nieważność:

§ 7 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały,

§ 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie użytego w nim zwrotu: „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa”,

§ 16 ust. 2 zaskarżonej uchwały,

§ 17 ust. 2 zaskarżonej uchwały w zakresie użytego w nim zwrotu: „w szczególności”,

§ 22 ust. 1 zaskarżonej uchwały,

§ 22 ust. 2 zaskarżonej uchwały,

II. oddala skargę w pozostałej części.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Witkowie, działając na podstawie art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 1 i 2, art. 41 ust. 1 oraz art. 48 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: „u.s.g.”), podjęła uchwałę z 28 czerwca 2012 r., nr XVI/142/2012, w sprawie statutu sołectwa Kołaczkowo (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2012 r., poz. 3289, dalej: „uchwała”).

W § 7 ust. 2 uchwały postanowiono, że do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego należy: 1) wybór sołtysa i rady sołeckiej oraz ich odwoływanie; 2) określenie zasad korzystania z mienia gminnego, przekazanego sołectwu; 3) określenie przeznaczenia innych składników mienia komunalnego przekazanych sołectwu oraz dochodów z tego źródła, w ramach uprawnień przekazanych sołectwu przez radę; 4) określanie przeznaczenia środków finansowych, wydzielonych w budżecie gminy do dyspozycji sołectwa, w ramach uprawnień przyznanych sołectwu; 5) wyrażanie stanowiska sołectwa w sprawach określonych przepisami prawa lub gdy o zajęcie stanowiska przez sołectwo wystąpi organ gminy; 6) powoływanie i określanie składu osobowego komisji dla wykonywania zadań sołectwa.

Zgodnie z § 9 uchwały do udziału w zebraniu wiejskim uprawnienie są wszyscy stali mieszkańcy sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do rady.

Jak stanowi zaś § 16 ust. 1 uchwały zebranie jest ważne gdy mieszkańcy sołectwa zostali o nim powiadomieni zgodnie z wymogami statutu i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych sołectwa, zgodnie z § 22 ust. 3 statutu. Jeżeli w wyznaczonym terminie, o czym mowa już w § 16 ust. 2 uchwały, w zebraniu wiejskim nie uczestniczy 1/10 stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania, zwołujący zebranie wiejskie może zarządzić odbycie następnego zebrania, po upływie ½ godziny od pierwszego terminu zebrania, w tym samym dniu bez względu na liczbę osób uczestniczących.

Stosownie do § 17 ust. 2 uchwały do zadań sołtysa należy w szczególności: 1) przygotowanie projektów uchwał zebrania wiejskiego; 2) wykonywanie uchwał zebrania wiejskiego; 3) gospodarowanie mieniem przekazanym sołectwu; 4) zwoływanie i przygotowywanie posiedzeń oraz kierowanie pracą rady sołeckiej; 5) wykonywanie zadań wynikających z przepisów szczególnych; 6) reprezentowanie sołectwa na zewnątrz; 7) składanie sprawozdań ze swojej działalności – nie rzadziej niż raz na rok; 8) przedkładanie radzie wniosków mieszkańców sołectwa; 9) udział w sesjach rady; 10) składanie oświadczeń woli w zakresie zwykłego zarządu mieniem sołeckim.

W § 22 ust. 1 i 2 uchwały przewidziano natomiast, że dla dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej niezbędny jest udział w zebraniu wiejskim co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa (ust. 1). O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano wymaganego quorum, wybory przeprowadza się w drugim terminie, tj. ½ godziny po upływie pierwszego terminu bez względu na liczbę osób na zebraniu.

W skardze skierowanej do tut. Sądu Prokurator Rejonowy w Słupcy zarzucił powyższej uchwale istotne naruszenie prawa, to jest art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 u.s.g., polegające na przekroczeniu przez Radę Miejską w Witkowie – w § 7 ust. 2 pkt 1, § 9 oraz w § 16 ust. 1 w zakresie słów: „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa”, § 16 ust. 2, § 17 ust. 2 w zakresie słów „w szczególności”, § 22 ust. 1 i 2 – uprawnienia, którego zakres określają powołane przepisy, poprzez umieszczenie w uchwale przepisów regulujących sprawę wykraczające poza upoważnienie ustawowe. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w powyżej wskazanym zakresie.

Gmina Witkowo w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie w części dotyczącej § 7 ust. 2 pkt 1, § 16 oraz § 22 uchwały. Gmina doprecyzowała, że nie kwestionuje zasadności żądania stwierdzenia nieważności § 9 i § 17 ust. 2 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna w części.

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym zgodnie z art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: „P.p.s.a.”) sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność tej uchwały z prawem. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g., organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut jednostki pomocniczej, jak stanowi już 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 rozpatrywanej sprawie, zdaniem tut. Sądu, za uzasadniony uznać należy w pierwszej kolejności zarzut obejmujący regulację zawartą w § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały, jako wskazującą na to, że do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór Sołtysa i Rady Sołeckiej oraz ich odwoływanie.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 i 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2) oraz organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3). W myśl art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołeczka. Stosownie zaś do art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z ostatnio powołanego przepisu wynika, że czynne prawo wyborcze w ramach sołectwa przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, które to głosowanie jest bezpośrednie. Oznacza to, że prawo wyboru i odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej nie może należeć do zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. Tak więc regulacja zawarta w § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały przyznająca to prawo Zebraniu Wiejskiemu – będącemu organem uchwałodawczym Sołectwa (por. § 3 pkt 7 uchwały) – narusza przywołane powyżej przepisy ustawowe w istotny sposób. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby 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 tym samym uprawnienia tego organu o kompetencje elekcyjne (por. wyroki WSA w Opolu z 15 września 2009 r., sygn. akt II SA/Op 225/09, z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 592/06, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1429/16, CBOSA).

W orzecznictwie zwraca się wprawdzie uwagę, że w statucie „zebranie wiejskie” może występować w różnej roli: po pierwsze, jako organ uchwałodawczy (art. 36 ust. 1 u.s.g.), po drugie, jako ogół mieszkańców uprawnionych do głosowania, przy wyborze organów jednostki pomocniczej (art. 36 ust. 2 u.s.g.), jednakże takie wątpliwości w rozpatrywanym przypadku nie zachodzą. Z orzecznictwa tego wynika, że odróżnić trzeba – w kontekście tego drugiego znaczenia – zapisy statutów, które wskazują, że jakieś rozstrzygnięcie ma miejsce: „na zebraniu wiejskim”, czy „podczas zebrania wiejskiego” (por.

wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1429/16, sygn. akt II SA/OI 1446/16, CBOSA). Jeżeli z określonych zapisów statutu jednoznacznie wynika, że to nie zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy sołectwa dokonuje wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej, a obecni na takim zebraniu stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, to zapis taki przy dochowaniu pozostałych wymogów pozostaje w zgodzie z art. 36 ust. 2 u.s.g. Zebranie wiejskie stanowi wówczas jedynie okazję, miejsce i czas pozwalający na przeprowadzenie wyborów, a nie organ, któremu nadaje się kompetencje do wyboru sołtysa, czy rady sołeckiej (zob. wyroki WSA w Kielcach z 15 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 929/19, sygn. akt II SA/Ke 928/19, z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 915/19, z 19 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1128/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19, CBOSA).

W niniejszej sprawie nie budzi jednak wątpliwości, że zakwestionowany § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały odnosi się do zebrania wiejskiego, jako organu uchwałodawczego, co zostało już powyżej wykazane, stąd konieczność stwierdzenia nieważności tej regulacji.

Przechodząc do dalszej części rozważań wskazać trzeba, że przywołany już powyżej art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności zebrania, w trakcie którego stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania dokonają wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. W związku z tym, wprowadzenie takiego kworum w § 16 ust. 1 i 2 oraz w § 22 ust. 1 i 2 uchwały prowadzi do naruszenia ostatnio wspomnianego przepisu ustawowego, gdyż wprowadza dodatkowe warunki ważności zebrania wiejskiego, modyfikując w ten sposób mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 356/19, wyrok WSA w Kielcach z 18 lipca 2019 r., sygn. II SA/Ke 382/19, CBOSA).

Należy zaznaczyć, że § 16 ust. 1 uchwały określa, że: „Zebranie jest ważne gdy mieszkańcy Sołectwa zostali o nim powiadomieni zgodnie z wymogami niniejszego Statutu i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa, zgodnie z § 22 ust. 3 niniejszego Statutu”. Z kolei § 16 ust. 2 uchwały stanowi, że: „Jeżeli w wyznaczonym terminie w Zebraniu Wiejskim nie uczestniczy 1/10 stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania, zwołujący Zebranie Wiejskie może zarządzić odbycie następnego Zebrania, po upływie ½ godziny od pierwszego terminu zebrania, w tym samym dniu bez względu na liczbę osób uczestniczących”. Sąd przyjmując, że niedopuszczalne jest ustanowienie kworum jako warunku ważności zebrania wiejskiego uznał, że wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 16 ust. 1 uchwały w zakresie zaskarżonym, to jest w zakresie użytego w nim zwrotu: „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa” oraz § 16 ust. 2 uchwały w całości. Jako warunek ważności zwołania zebrania należało pozostawić natomiast wymóg prawidłowego powiadomienia mieszkańców Sołectwa o jego terminie i miejscu.

Nieco odmiennie należało orzec odnośnie § 22 ust. 1 i 2 uchwały. Zważywszy, że § 22 ust. 1 uchwały wskazuje jedynie, że: „Dla dokonania wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej niezbędny jest udział w Zebraniu Wiejskim co najmniej 1/5 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa”, a więc określa wyłącznie normę wprowadzającą wymóg kworum dla ważności wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, należało stwierdzić nieważność tego przepisu, jak i § 22 ust. 2 uchwały w całości.

Podzielić należy także zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., poprzez użycie w § 17 ust. 2 uchwały zwrotu: „w szczególności” przy określeniu zadań Sołtysa. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że zadania organów sołectwa – w tym sołtysa, jako organu wykonawczego (art. 36 ust. 1 u.s.g.) – powinny zostać uregulowana w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania. Wynika to wprost z przywołanego powyżej art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem zawartym w powyższych regulacjach (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12, wyrok WSA w Olsztynie z 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/OI 695/15, wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17, wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19, CBOSA). Przez użycie zwrotu „w szczególności” zadania organów sołectwa nie zostają określone w sposób wyczerpujący, przez co istnienie prawna możliwość powierzenia im zadań przekraczających statutowe i ustawowe kompetencje (zob. wyrok WSA w Poznaniu

z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19, wyroki WSA w Kielcach z 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 617/19, z 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 825/19, II SA/Ke 837/19, II SA/Ke 831/19, II SA/Ke 851/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19, CBOSA).

Powyższego stanowiska nie zmienia poprzedzający kwestionowaną regulację § 17 ust. 1 uchwały, który ma przede wszystkim charakter odsyłający i nie precyzuje w dostatecznym stopniu zadań sołtysa. Przepis § 17 ust. 1 uchwały stanowi bowiem jedynie, że Sołtys wykonuje uchwały Zebrania Wiejskiego oraz inne zadania określone przepisami prawa i uchwałami organów Gminy.

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

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

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

Pogląd przeciwny, który tut. Sąd w pełni podziela, wskazuje jednak, że prawo udziału w zebraniu wiejskim rozumianym jako organ sołectwa, może być ograniczone do mieszkańców sołectwa mających czynne prawo wyborcze. Nie wszyscy bowiem mieszkańcy sołectwa mają zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa, a ustalenie kręgu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim powinno być dokonane przez odniesienie do przepisów ustawowych regulujących podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnotie samorządowej, w szczególności art. 11 ust. 1 u.s.g. stanowiącego, że mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Trzeba mieć zatem na uwadze to, że zebranie wiejskie w sołectwie jest formą demokracji bezpośredniej, co determinuje konieczność uwzględnienia całokształtu unormowań ustawowych i konstytucyjnych dotyczących ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, zwłaszcza zasad udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy. Zgodnie z regulacjami zawartymi w u.s.g. formy demokracji bezpośredniej obejmują: wybory do organów samorządowych (art. 11 u.s.g.), udział w referendum gminnym (art. 12 u.s.g.), konsultacje z mieszkańcami (art. 5a), zebranie wiejskie (art. 36), ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu (art. 37).

W przepisach ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) został przez ustawodawcę precyzyjnie określony krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy. Mianowicie, zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma w wyborach do rady gminy -

obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Utrata czynnego prawa wyborczego w świetle art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego następuje wobec osób, których pozbawiono praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub pozbawiono praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu bądź osób, które zostały ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu.

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

swobodę, aczkolwiek ograniczoną całokształtem unormowań prawnych obowiązujących w sferze sprawowania władzy publicznej przez członków wspólnoty samorządowej.

Nie ma więc racji Prokurator twierdząc, że sprzeczne z prawem było wprowadzenie do statutu regulacji, zgodnie z którą uprawnionymi do głosowania są tylko ci członkowie sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze. Błędne bowiem jest wnioskowanie, że zawarcie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określonych zasad wyborczych dotyczących organu wykonawczego wykluczało zastosowanie tego samego rozwiązania w odniesieniu do organu uchwałodawczego. Ponadto istotny jest też aspekt, że przyjęta treść statutu rozwiązuje problem identyfikacji osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim i ustalenia składu zebrania, co ma znaczenie dla oceny ważności podejmowanych przez zebranie wiejskie uchwał (por. wyrok NSA z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2456/13, CBOSA). W rezultacie niezasadny jest zarzut przekroczenia kompetencji wynikającej z art. 35 ust. 3 u.s.g. przez ograniczenie członkostwa w zebraniu wiejskim do stałych mieszkańców sołectwa posiadających czynne prawo wyborcze do rady gminy. Przepis § 9 uchwały rozwiązuje problem identyfikacji osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim i ustalenia składu zebrania, co ma znaczenie dla oceny ważności podejmowanych przez zebranie wiejskie uchwał (wyrok WSA w Kielcach z 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 617/19, z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 901/19, CBOSA).

Podsumowując, z podanych powyżej powodów w pkt I. sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdzono nieważność następujących przepisów zaskarżonej uchwały: § 7 ust. 2 pkt 1, § 16 ust. 1 w zakresie użytego w nim zwrotu: „i bierze w nim udział co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania przy wyborze organów samorządowych Sołectwa”, § 16 ust. 2, § 17 ust. 2 w zakresie użytego w nim zwrotu: „w szczególności”, § 22 ust. 1 oraz § 22 ust. 2.

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

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Szymon Widłak

Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Mirella Ławniczak