



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 kwietnia 2024 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak
Sędziowie	sędzia NSA Piotr Korzeniowski sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)
Protokolant	starszy asystent sędziego Rafał Kopania

po rozpoznaniu w dniu 9 kwietnia 2024 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego w Katowicach
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/GI 371/20
w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa
z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/784/2018
w przedmiocie statutu sołectwa Mokre

1. oddala skargę kasacyjną,
2. oddala wniosek Rady Miejskiej Mikołowa o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Krysińska-Kłós
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 30 listopada 2020 r. sygn. akt III SA/GI 371/20 oddalił skargę Prokuratora Okręgowego w Katowicach na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/784/2018 w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Mokre.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd pierwszej instancji wskazał, że wbrew zarzutom skargi, nie stanowi naruszenia prawa ustanowienie w § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały, że dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, na Zebraniu Wiejskim wymagana jest obecność w pierwszym terminie 100 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania, przy jednoczesnym uchwaleniu w jego ust. 2, iż jeżeli w wyznaczonym terminie liczba uczestników zebrania nie spełnia wymogu określonego w ust. 1, zwołujący Zebranie Wiejskie może zarządzić odbycie następnego Zebrania Wiejskiego w tym samym dniu, po upływie 30 minut. W ocenie Sądu zredagowany całościowo ww. przepis ustanawia zasady i tryb wyboru sołtysa, tym samym stanowi wypełnienie ustawowego upoważnienia. W żaden sposób nie stanowi wprowadzenia w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności jego wyboru, a jedynie określa tryb w jakim wybór ten się ostatecznie konstytuuje.

Wyjaśniono, że zgodnie z treścią art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.) zwanej dalej 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. Przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectwa, a więc kwestie czynnego oraz biernego prawa wyborczego. Pomija jednak inne ważne kwestie, ponieważ nie określa np. w jakim trybie czy w jakiej formie, ale i przez kogo powinny być zgłaszane kandydatury, jaki powinien być sposób głosowania na kandydatów, czy też kwestie czysto techniczne – jak przeprowadzić głosowanie z zachowaniem zasady tajności. Wszystkie szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów sołtysa i rady sołeckiej powinny być unormowane w akcie założycielskim jednostki pomocniczej jakim jest statut sołectwa. Statut ten jest aktem prawa miejscowego. Należy tym samym do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i winien być przestrzegany. I o ile art. 36 ust. 2 u.s.g. określa podstawowe prawa wyborcze organów sołectwa, przysługujące

stałym mieszkańcom sołectwa realizowane w głosowaniu: tajnym i bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów, to już nie określa trybu wyborów organów jednostek pomocniczych gminy, ani sprzężonych z nim zasad, pozostawiając to mocą art. 35 ust. 1 pkt 2 u.s.g. do regulowania w statucie prawodawcy lokalnemu.

Z powyższego wynika zatem, że zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołectkiej nie są ujęte w jednym akcie prawnym, albowiem są określone po części w u.s.g. (art. 36 ust. 2 zd. 1 u.s.g.), po części zaś w statucie sołectwa (art. 36 ust. 2 zd. 2 u.s.g.), który zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. W ocenie Sądu w przedmiotowej sprawie rada miejska wykonała zgodnie z prawem obowiązek normatywny wynikający z ww. przepisu, podejmując odpowiednie regulacje zawarte w § 19 zaskarżonej uchwały.

Jako nieuzasadniony Sąd Wojewódzki ocenił także zarzut naruszenia prawa poprzez stwierdzenie w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały, że „na wniosek 1/4 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne”. Unormowanie to nie pozostaje ani w sprzeczności z zasadą jawności ustanowioną przez ustrojodawcę w art. 61 Konstytucji RP, ani też nie narusza przepisów powszechnie obowiązujących, w tym przywoływanych w skardze art. 35 ust. 3 w związku z art. 11b i art. 14 u.s.g. Tajność głosowania przyjęta w statucie sołectwa, którego uczestnikami są sami mieszkańcy odnosi się tylko i wyłącznie do fazy, jako czynności technicznej samego aktu głosowania, a nie jego wyniku stanowiącego wyraz działania zebrania wiejskiego. Podstawową funkcją takiego unormowania głosowania jest zapewnienie gwarancji swobody i bezpieczeństwa podjętej decyzji przez mieszkańca danej społeczności samorządowej. Nie ma podstaw do tego, aby zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b u.s.g., przenosić na regulacje dotyczące sołectwa i to nie tylko dlatego, że sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a nie jej organem (art. 5 ust. 1 u.s.g.), ale również z uwagi na diametralnie odmienny sposób wyłaniania organów gminy (w wyborach powszechnych) i zebrania wiejskiego, (które tworzą z mocy ustawy wszyscy uprawnieni do głosowania mieszkańcy sołectwa). Ponieważ w przypadku zebrania wiejskiego, władzę publiczną sprawują w sposób bezpośredni mieszkańcy, zasada jawnych głosowań może więc podlegać ograniczeniom, zgodnie z ich wolą.

Samodzielność w kreowaniu przez organ stanowiąco-kontrolny gminy organizacji i zadań jej jednostki pomocniczej wynika z art. 35 ust. 1 pkt 3 u.s.g. i skoro żaden przepis prawa nie nakazuje głosowania jawnego przez społeczność zgromadzoną na zebraniu wiejskim, jak chociażby w przypadku głosowania organu stanowiącego, co wynika z art. 14 u.s.g., czy głosowania wyborczego z art. 36 ust. 2 tej ustawy, to brak jest podstaw do nakazania takiego głosowania nad uchwałami zebrania wiejskiego. Podstaw tych nie można wywodzić, jak czyni to skarżący, także z jawności działania organów gminy, bowiem: "jawność działania" to nie to samo co jawność głosowania, a zebranie wiejskie to nie organ gminy. W statucie sołectwa nie może znaleźć się więc uregulowanie, które pozostawałoby w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g. i przewidywało możliwość wyboru organów sołectwa w głosowaniu jawnym. Nie ma jednak podstaw, aby wyprowadzać z tego przepisu generalny wniosek, że wszystkie inne głosowania, poza wyborem sołtysa i członków rady sołectkiej, powinny być z zasady jawne, bez możliwości decydowania w tym zakresie przez samych zainteresowanych, czyli uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa tworzących zebranie wiejskie i realizujących potrzeby lokalnej wspólnoty w sposób bezpośredni.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Prokurator Okręgowy w Katowicach, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu przeczeniu zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 1 i 3 w związku z art. 11b i art. 14 u.s.g., poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wprowadzenie w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały możliwości odstąpienia przez zebranie wiejskie od głosowania w trybie jawnym nie stoi w sprzeczności z zasadą, że akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego powinny mieścić się w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie, a także z zasadą, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego, jak też, że dopuszczalne jest stanowienie przepisów prawa miejscowego o treści niemieszczącej się w zakresie upoważnienia ustawowego, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego;

2) art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g., poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wprowadzenie w § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej nie stoi w sprzeczności z zasadą, iż akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego powinny mieścić się w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego;

3) art. 169 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż z tego, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące, wynika dopuszczalność stanowienia przepisów prawa miejscowego o treści niemieszczącej się w zakresie upoważnienia ustawowego, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego.

W oparciu o wskazane zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uwzględnienie skargi kasacyjnej poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miejska Mikołowa wniosła o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego, przy uwzględnieniu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. oraz przesłanki uzasadniające odrzucenie skargi bądź umorzenie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, stosownie do treści art. 189 P.p.s.a. Żadna z powyższych przesłanek w tej sprawie nie zaistniała.

Rozpoznając sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny

bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa (tak NSA w uchwale pełnego składu z 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opubl. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Stosownie do treści art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Skarga kasacyjna jest niezasadna.

Nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 11b i art. 14 u.s.g. polegającej na przyjęciu, że wprowadzenie w § 15 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 maja 2018 r. Nr XLIII/784/2018 w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Mokre, zwanej dalej Statutem Sołectwa Mokre możliwości odstąpienia przez zebranie wiejskie od głosowania w trybie jawnym nie narusza zasady, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego powinny mieścić się w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie, a także z zasadą, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, podczas gdy prawidłowa - w ocenie strony skarżącej kasacyjnie - wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego.

Zgodnie z § 15 ust. 2 ww. Statutu Sołectwa Mokre na wniosek $\frac{1}{4}$ uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim, przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne. Trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że określenie w statucie sołectwa możliwości przeprowadzenia tajnego głosowania nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej, o której stanowi art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Dostęp ten byłby

ograniczony, gdyby tak podjęta uchwała była wyłączona z możliwości jej udostępnienia. Takiej jednak regulacji nie zawiera § 15 ust. 2 ww. Statutu.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. statut jednostki pomocniczej, uchwalony przez radę gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, określa organizację i zakres działania danej jednostki. Niewątpliwie tryb podejmowania uchwał przez organ jednostki pomocniczej mieści się w organizacji takiej jednostki. Tym samym nie można uznać, aby wprowadzone w § 15 ust. 2 Statutu Sołectwa Mokre głosowanie tajne naruszało art. 35 ust 1 u.s.g.

Art. 35 ust. 3 u.s.g. określa podstawowy zakres treści statutu jednostki pomocniczej i przepis ten obejmuje pięć odrębnych punktów. W skardze kasacyjnej strona skarżąca nie sprecyzowała w tym zakresie zarzutu poprzez wskazanie, który precyzyjnie określony przepis został błędnie wyinterpretowany przez Sąd pierwszej instancji. Jedynie z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że w tym zakresie strona skarżąca kasacyjnie wskazuje na treść art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Sformułowanie „organizacja i zadania organów jednostki pomocniczej” nie określa sposobu głosowania podczas podejmowania uchwał przez organ takiej jednostki. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. w statucie jednostki pomocniczej powinno znaleźć się regulacje dotyczące zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Także ten przepis nie reguluje wprost trybu podejmowania uchwał przez kolegialny organ jednostki pomocniczej, ale powierza radzie gminy określenie tej regulacji, tj. sposobu podejmowania uchwał.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. poprzez ich błędną wykładnię mającą prowadzić do ustalenia, że przepisy te zakazują wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej możliwości podejmowania uchwał w drodze głosowania tajnego nie znajduje potwierdzenia, ponieważ wskazane przepisy takiego zakazu nie wprowadzają.

Zarzut dokonania błędnej wykładni art. 11b u.s.g. i art. 14 u.s.g. został wadliwie zredagowany w stopniu, który uniemożliwia jego rozpoznanie.

Art. 11b u.s.g. zawiera trzy odrębne ustępy regulujące odmienny zakres jawności działania organów gminy. Art. 14 u.s.g. składa się z czterech odrębnych ustępów, regulujących podstawowy sposób podejmowania uchwał przy zastosowaniu

konstrukcji tzw. względnej większości, przypadki głosowania jawnego, tajnego, imiennego oraz udostępniania wyników głosowania radnych rady gminy w biuletynie informacji publicznej, na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze danej gminy.

Podstawą kasacyjną powinien być konkretny przepis prawa, którego naruszenie zarzuca się Sądowi pierwszej instancji. W przypadku przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się np. z ustępów wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez Sąd (por. wyrok NSA z 7 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 2019/12; wyrok NSA z 10 lutego 2023 r. sygn. akt III OSK 6709/21; wyrok NSA z 14 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1556/22). Przytoczona podstawa zaskarżenia obejmuje jedynie wskazanie na art. 11b i art. 14 u.s.g. nie precyzując zaskarżonego przepisu, a Naczelny Sąd Administracyjny nie może domyślać się zarzutu kasacyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej i nie ma w związku z tym kompetencji do dokonywania za wnoszącego skargę kasacyjną wyboru, który przepis prawa został naruszony i dlaczego. Stanowi to powinność autora skargi kasacyjnej (por. wyrok NSA z 6 lutego 2014 r. sygn. akt II GSK 1669/12; wyrok NSA z 23 stycznia 2014 r. sygn. akt II OSK 1977/12).

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Społeczność tworząca jednostkę pomocniczą nie jest wspólnotą samorządową i nie tworzy jednostki samorządu terytorialnego. Także suma wszystkich jednostek pomocniczych na danym obszarze nie tworzy jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym organy jednostki pomocniczej nie będące organami gminy nie korzystają z regulacji obejmujących np. regulację rady gminy, a także i zasad podejmowania uchwał i sposobów głosowania przez organ stanowiący gminy. Skoro nie ma w ustawie o samorządzie gminnym regulacji sposobu głosowania (jawnego lub tajnego) na sesji zebrania wiejskiego (poza wyjątkiem wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej - art. 36 ust. 2 u.s.g.), to pozostały sposób głosowania powinien być uregulowany w statucie takiej jednostki w stopniu odpowiednim do potrzeb i warunków lokalnych. Jeżeli zebranie wiejskie nie jest organem gminy, to nie mogą go dotyczyć ustawowe wymagania skierowane do organu gminy. Tak jak zostało to już wskazane, Naczelny Sąd Administracyjny nie może zmieniać ani precyzować zarzutu skargi kasacyjnej w taki sposób, aby mógł

być on rozpoznany. Zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 11b i art. 14 u.s.g. w takiej postaci, w jakiej został w tej sprawie zredagowany, nie pozwala na jego rozpoznanie.

Nie jest także zasadny zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Statut jednostki pomocniczej stanowi akt prawa miejscowego i zgodnie m.in. z art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1-5 u.s.g. ma regulować sposób realizacji zadań przez organy danej jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.). Realizacja zadań przez zebranie wiejskie następuje poprzez podejmowanie uchwał. Tym samym skoro ustawodawca nie reguluje bardziej precyzyjnie sposobu podejmowania uchwał przez zebranie wiejskie, a jedynie nakazuje, aby w statucie jednostki pomocniczej był uregulowany ten sposób to oznacza, że delegacja ustawowa do wydania aktu prawa miejscowego zawiera szeroko zakreślone granice możliwych rozwiązań tej materii w poszczególnych statutach takich jednostek. Tym samym skoro ustawodawca określa upoważnienie do regulowania danej materii przez organ samorządu terytorialnego wskazując na granice danej regulacji, to zarzut naruszenia art. 94 Konstytucji RP nie jest zasadny. Regulując sposób głosowania na Zebraniu Wiejskim Sołectwa Mokre Rada Miejska Mikołowa nie przekroczyła granic ustawowego upoważnienia.

Regulacja zawarta w § 15 ust. 2 Statutu Sołectwa Mokre nie zawiera, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, która w znaczeniu opisowym stanowi zbiór różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką jak np. demokracja przedstawicielska, podział władzy, pluralizm polityczny, niezależność sądów, zakaz wstecznego działania prawa, itp. W znaczeniu normatywnym zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża dyrektywy adresowane do organów stanowiących i stosujących prawo, które mają znaczenie przede wszystkim w procesie wykładni prawa. Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdza także naruszenia wymogu (wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego), aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw odpowiadały standardom sprawiedliwości

proceduralnej i zmierzały do zapewnienia wszechstronnego i starannego zbadania wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz gwarantowały wszystkim stronom i uczestnikom postępowania należne im prawa.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. polegającej na przyjęciu, że wprowadzenie w § 19 ust. 1 Statutu Sołectwa Mokre wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej nie stanowi sprzeczności z zasadą, iż akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego powinny mieścić się w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów w ocenie strony skarżącej kasacyjnie prowadzi do wniosku przeciwnego.

Zgodnie z § 19 ust. 1 Statutu Sołectwa Mokre do dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, na Zebraniu Wiejskim wymagana jest obecność w pierwszym terminie co najmniej 100 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Tym samym określenie w Statucie Sołectwa Mokre wymogu dotyczącego ważności uchwały Zebrania Wiejskiego w sprawie wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej stanowi regulację trybu wyboru tych organów. Regulacja ta, wbrew twierdzeniu strony skarżącej kasacyjnie, wprost wynika z delegacji ustawowej objęte ww. art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. Regulacja objęta § 19 ust. 1 Statutu Sołectwa Mokre nie narusza także treści art. 36 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym sołtysa oraz członków rady sołeckiej wybiera się w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Określenie kworum jako warunku ważności podejmowania uchwał przez zebranie wiejskie nie narusza art. 36 ust. 2 u.s.g., który w tym zakresie nie zawiera żadnej regulacji. Jeżeli Rada Miejska Mikołowa zdecydowała się na uregulowanie trybu wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie z zachowaniem kryteriów objętych ww. art. 36 ust. 2 u.s.g., to także dopuszczalnym było doprecyzowanie kworum jako wymogu określonej reprezentatywności mieszkańców danej społeczności lokalnej. Wskazanie tego kworum nie naruszyło zasady głosowania tajnego, głosowania bezpośredniego, wyboru spośród nieograniczonej liczby kandydatów oraz wyboru na Zebraniu

Wiejskim przez stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania. Nie można także przyjąć, że treść art. 36 ust. 2 u.s.g. zawiera pełną (kompleksową) regulację trybu wyboru sołtysa i rady sołeckiej, skoro przeprowadzenie wyborów członków tych organów wymaga doprecyzowania tej materii w statucie jednostki pomocniczej i to niezależnie od tego, czy wyboru dokonuje zebranie wiejskie czy też wszyscy mieszkańcy w bezpośrednich wyborach. Trafnie zwrócił na to uwagę Sąd pierwszej instancji.

Ponadto zgodnie z § 19 ust. 2 Statutu Sołectwa Mokre w przypadku braku kworum wymaganego § 1 tego przepisu, po upływie 30 minut może być przeprowadzone następne Zebranie Wiejskie bez jakiegokolwiek wymogu kworum.

Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzega także zasadności w zarzucie naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Art. 87 ust. 1 Konstytucji RP określa źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, którymi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Strona skarżąca kasacyjnie nie wykazała, aby przepis ten został błędnie zinterpretowany w tej sprawie przez Sąd pierwszej instancji. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W tej sprawie nie budzi wątpliwości, że Statut Sołectwa Mokre jest aktem prawa miejscowego i stanowi na określonym tym Statutem obszarze obowiązujące prawo.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 169 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP polegającej na przyjęciu, iż z tego, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące, wynika dopuszczalność stanowienia przepisów prawa miejscowego o treści niemieszczącej się w zakresie upoważnienia ustawowego, podczas gdy w ocenie strony skarżącej kasacyjnie prawidłowa wykładnia tych przepisów miałaby prowadzić do wniosku przeciwnego.

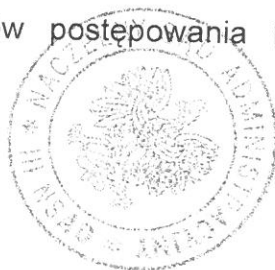
Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw ich organy stanowiące. Powyższy przepis zawiera jeden z elementów zasady samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP), zgodnie z którą istotą i podstawowym kryterium odróżniającym samorząd terytorialny (jego organy) od administracji

rządowej jest możliwość dostosowywania wykonywania zadań publicznych do warunków lokalnych. Ma to bezpośredni związek z inną podstawową zasadą samorządu, jaką jest zasada decentralizacji zakładająca względną samodzielność w wykonywaniu każdej sprawy własnej samorządu. Tym samym skoro art. 169 ust. 4 Konstytucji zawiera konstytucyjne upoważnienie do regulacji ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, a w tym także możliwości powoływania jednostek pomocniczych i regulacji ich ustroju wewnętrznego, to organ nadzoru lub sąd administracyjny może unieważnić tylko taki przepis statutu jednostki pomocniczej, który albo narusza wyraźny przepis ustawowy, albo też reguluje dane zagadnienie w taki sposób, który wprawdzie nie narusza wprost przepisu ustawowego, ale którego zakres regulacji wykracza poza ustawowo określoną dopuszczalną treść wewnętrznego ustroju jednostki pomocniczej. Objęte skargą kasacyjną § 15 ust. 2 jak i § 19 ust. 1 Statutu Sołectwa Mokre nie zawierają regulacji przekraczających granice dopuszczalnej wewnętrznej regulacji ustroju tego Sołectwa.

Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi i zawartymi w skardze zarzutami. Strona skarżąca kasacyjnie nie zawarła zarzutu błędnego lub wadliwego określenia strony skarżącej, a tym samym Naczelny Sąd Administracyjny nie może potraktować sugestii zawartej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej w zakresie wyjaśnienia, czy prokurator prokuratury rejonowej delegowany do prokuratury okręgowej może wnieść skargę jako zarzutu zawartego w tej skardze.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego nie mogły doprowadzić do jej uwzględnienia, a tym samym na podstawie art. 184 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w punkcie pierwszym wyroku oddalił skargę kasacyjną.

Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów NSA z 3 lipca 2017 r. sygn. I OPS 1/17, opubl. w ONSAiWSA 2017/6/95 prokurator, który działając na prawach strony na podstawie art. 8 § 1 P.p.s.a. zainicjował postępowanie sądownoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania sądownoadministracyjnego. W związku z tym w punkcie drugim wyroku wniosek Rady Miejskiej Mikołowa dotyczący zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego od prokuratora został oddalony.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

11

Agnieszka Krystińska-Kłós
sekretarz sądowy

