



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 kwietnia 2024 r.

Naczelny 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 6 października 2020 r., sygn. akt III SA/GI 369/20
w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa
z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/782/2018
w przedmiocie przyjęcia statutu sołectwa Śmiłowice

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-Kłos
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 6 października 2020 r. sygn. akt III SA/GI 369/20 oddalił skargę Prokuratora Okręgowego w Katowicach na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/782/2018 w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Śmiłowice.

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. Sądu w żaden sposób określenie zasad oraz trybu wskazanego w całym § 19, a nie odczytanego tylko przez pryzmat jednostkowego jego ustępu 1 – nie modyfikuje norm *ius cogens*, a wręcz przeciwne stanowi ich realizację.

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 nieokreśla 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 np. 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. 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, gdyż 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach ocenił także zarzut naruszenia prawa poprzez stwierdzenie w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały, że „na wniosek $\frac{1}{4}$ 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 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 zupełnie 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, odpada – w ocenie Sądu – konieczność wprowadzania dodatkowego mechanizmu kontrolnego, jakim jest zasada jawnych głosowań.

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. 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 – to brak jest podstaw do nakazania takiego głosowania. W statucie sołectwa nie może się zatem znaleźć uregulowanie, które pozostawałoby w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g. i przewidywało możliwość wyboru organów sołectwa w głosowaniu jawnym. Nie ma przy tym 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:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego:

a) 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,

b) 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 sołectkiej 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,

c) art. 169 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż z tego, że ustroj 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,

2) naruszenie przepisów prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 8 § 1, art. 50 § 1 i art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) zwanej dalej P.p.s.a., w związku z § 367 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 1206 z późn. zm.) poprzez bezzasadne uznanie, że w przypadku niezgodności z prawem uchwały prokurator powinien w pierwszej kolejności zwrócić się do organu, który ją wydał, o zmianę lub może wnioskować o jej uchylenie do organu nadzoru, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku, iż kompetencja prokuratora do wywiedzenia skargi na uchwałę organu samorządu terytorialnego nie jest ograniczona koniecznością uprzedniego skorzystania z tych środków prawnych.

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.

W piśmie procesowym z dnia 22 marca 2021 r. Prokurator Okręgowy w Katowicach podtrzymał w całości żądanie i twierdzenia zawarte w skardze kasacyjnej.

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 rozagę 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/782/2018 w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Śmiłowice, zwanej dalej Statutem Sołectwa Śmiłowice 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 Śmiłowice 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 Śmiłowice 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 powinny 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 sołectkiej - 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 Śmiłowice Rada Miejska Mikołowa nie przekroczyła granic ustawowego upoważnienia.

Regulacja zawarta w § 15 ust. 2 Statutu Sołectwa Śmiłowice 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 Śmiłowice 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 Śmiłowice 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 Śmiłowice 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 Śmiłowice 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 Śmiłowice 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 Śmiłowice 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 wprowadzie 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 Śmiłowice nie zawierają regulacji przekraczających granice dopuszczalnej wewnętrznej regulacji ustroju tego Sołectwa.

Przechodząc do oceny zasadności zarzutu naruszenia przepisów postępowania należy stwierdzić, że zawarty w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 8 § 1 P.p.s.a., art. 50 § 1 P.p.s.a., art. 52 § 1 P.p.s.a w związku z § 367 ust. 5 Regulaminu urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury także nie może odnieść zamierzonego przez stronę skarżącą kasacyjnie skutku. Zarzut naruszenia przepisów prawa procesowego

powinien zawierać nie tylko wskazanie, na czym naruszenie to polegało, ale także wykazanie przez stronę skarżącą kasacyjnie, że to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Trafnie strona skarżąca kasacyjnie podnosi, że pogląd Sądu pierwszej instancji co do powinności skorzystania przez prokuratora w pierwszej kolejności z uprawnień wynikających z art. 70 Prawa o prokuraturze, a nie z art. 50 § 1 P.p.s.a. nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z powołanym art. 70 Prawa o prokuraturze w przypadku, gdy uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru, a ponadto prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego.

W doktrynie zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym w stosunku do uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego prokurator dysponuje trzema niezależnymi od siebie narzędziami kontroli: 1) zwróceniem się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie; 2) skierowaniem wniosku o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru (Prezesa Rady Ministrów, wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej) oraz 3) skargą do sądu administracyjnego (por. P. Turek, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, WKP 2023, komentarz do art. 70). Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w prawomocnym wyroku z 6 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/Po 160/16 stwierdził, że z art. 70 Prawa o prokuraturze nie wynika automatyzm korzystania w pierwszej kolejności z trybu objętego tym przepisem.

Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu znane są poglądy zawarte w niektórych prawomocnych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych (np. w wyroku WSA w Białymstoku z 29 marca 2023 r. sygn. akt I SA/Bk 79/23; wyroku WSA w Szczecinie z 28 lipca 2021 r. sygn. akt II SA/Sz 658/21; wyroku WSA w Białymstoku z 10 listopada 2021 r. sygn. akt I SA/Bk 464/21) zgodnie z którymi art. 70 Prawa o prokuraturze nakazuje prokuratorowi skorzystanie z pierwszej kolejności z prawa do wystąpienia do organu, który wydał taki akt z wnioskiem o jego uchylenie lub zmianę bądź też z wnioskiem o jego uchylenie do właściwego organu nadzoru, co ma wynikać ze sformułowania „prokurator zwraca się”, który to zwrot nie pozostawia dowolności w działaniu prokuratora. Dopiero w przypadku, gdy tak zastosowane środki nie usuną stanu niezgodności z prawem, prokurator powinien

wnieść skargę do sądu administracyjnego, co ma wynikać z użytego w art. 70 ww. ustawy zwrotu „prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego”.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego tryby wnoszenia środków ochrony praworządności zawarte w art. 70 Prawa o prokuraturze i art. 50 § 1 P.p.s.a. nie pozostają względem siebie w stosunku zależności. Do to prokuratora zależy wybór skorzystania ze środka zaskarżenia w postaci skargi wnoszonej do sądu administracyjnego lub też prawa do zwrócenia się do tego organu, który wydał dany akt o jego zmianę lub uchylenie, bądź też zwrócenie się do organu nadzoru o uchylenie danego aktu. Podstawową przesłanką, jaką powinien kierować się w tym zakresie prokurator, jest zapewnienie w jak największym zakresie ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela.

W przypadku aktu prawa miejscowego, który wcześniej wszedł w życie i wywołał skutki prawne, wniosek prokuratora o jego zmianę lub uchylenie przez organ go wydający co do zasady nie doprowadzi do stanu zgodnego z prawem, ponieważ taka zmiana tego aktu będzie wywierała skutki ex nunc, a nie ex tunc. Taką wykładnię potwierdza treść § 367 ust. 5 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury zgodnie z którym w przypadku, gdy niezgodna z prawem uchwała organu samorządu terytorialnego wywołała lub może wywołać niekorzystne skutki prawne, które można odwrócić z zastosowaniem art. 147 § 2 P.p.s.a., prokurator ma obowiązek wnieść skargę na tę uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego z żądaniem stwierdzenia jej nieważności lub stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa.

Zwrócenie się do organu nadzoru o uchylenie danego aktu w ogóle może nie odnieść skutku, ponieważ podstawowy akt nadzoru jakim jest rozstrzygnięcie nadzorcze nie może spowodować uchylenia aktu, ale jedynie jego unieważnienie. Ponadto należy mieć na uwadze i to, że raz przeprowadzone przez organ nadzoru postępowanie nadzorcze nie może być ponowione wnioskiem o jego ponowne przeprowadzenie. 30-dniowy termin postępowania nadzorczego ma charakter materialny i jego upływ skutkuje utratą kompetencji nadzorczych organu nadzoru wobec takiego aktu.

W tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny nie dokonuje wykładni samego art. 70 Prawa o prokuraturze, ani też zakresu obowiązywania tego przepisu. Ocena tego przepisu dotyczy jedynie zarzutu skargi kasacyjnej, w którym strona skarżąca

trafnie podniosła, że nie można uznać istnienia pierwszeństwa stosowania środków zmierzających o ochrony praworządności wynikających z ww. przepisu przed skargą wnoszoną na podstawie art. 50 § 1 P.p.s.a.

Trafnie strona skarżąca kasacyjnie podnosi również, że zgodnie z art. 50 § 1 P.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest także prokurator, którego legitymacja nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi, a jej jedyną podstawą jest ochrona obiektywnego porządku prawnego (por. A. Kabat, art. 50 teza nr 10, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. II, LEX/el. 2021; wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2445/19; wyrok NSA z 27 września 2016 r. sygn. akt II OSK 3179/14). Potwierdza to także art. 8 § 1 P.p.s.a. zgodnie z którym prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela i poprzez wniesienie takiego środka zaskarżenia prokuratorowi przysługują prawa strony. Powołany przepis także nie zastrzega, aby prawo do wniesienia przez prokuratora skargi miało być poprzedzone zwróceniem się do organu o uchylenie lub zmianę we własnym zakresie danego aktu lub wnioskiem do organu nadzoru o podjęcie czynności nadzorczych.

Zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 52 § 1 P.p.s.a. także jest zasadny, ponieważ przepis ten reguluje zależność między dopuszczalnością wniesienia skargi a wyczerpaniem środków zaskarżenia służących stronie skarżącej w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. W sprawach dotyczących podjęcia uchwał przez organy stanowiące gmin nie bierze udziału prokurator, ani też nie ma postępowania odwoławczego od tych uchwał na wzór odwoławczego postępowania administracyjnego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Tym samym dopuszczalność zaskarżenia takiej uchwały do sądu administracyjnego przez prokuratora nie może być zależna od wyczerpania zarówno środków zaskarżenia, jak i skorzystania z prawa do zwrócenia się do organu, który ją wydał o jej zmianę, uchylenie lub skierowania wniosku o jej uchylenie do organu nadzoru.

Mimo trafności zarzutu naruszenia przez Sąd pierwszej instancji ww. przepisów procesowych, to naruszenie to w tej sprawie nie miało większego znaczenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w tej sprawie rozpoznał

merytorycznie skargę wniesioną przez prokuratora, a tym samym stanowisko tego Sądu co do wadliwości po stronie podmiotu skarżącego polegające na braku zastosowania w pierwszej kolejności uprawnień z art. 70 Prawa o prokuraturze nie mogło być uznane za mogące mieć jakikolwiek wpływ na wynik sprawy. Tylko bowiem wykazanie przez stronę skarżącą kasacyjnie, że miało w danej sprawie miejsce naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy mogłoby uzasadniać uwzględnienie skargi kasacyjnej. Takiego związku przyczynowego pomiędzy uchybieniami procesowymi podniesionymi w zarzucie skargi kasacyjnej a wydanym w tej sprawie wyrokiem Sądu pierwszej instancji strona skarżąca kasacyjnie nie wykazała.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty zarówno naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego jak i przepisów postępowania 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 sądowoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego. 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

Agnieszka Krysińska-Kłós
sekretarz sądowy

