



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Barbara Brandys-Kmiecik
Sędziowie	Sędzia WSA Magdalena Jankiewicz (spr.) Sędzia WSA Barbara Orzepowska-Kyć
Protokolant	Starszy referent Izabela Maj-Dziubańska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 sierpnia 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej del. do Prokuratury Okręgowej
w Katowicach
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa
z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/783/2018
w przedmiocie przyjęcia statutu sołectwa Bujaków

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECIALISTA

Beata Kujawska

UZASADNIENIE

Skargą z 27 maja 2020r. Prokurator Okręgowy w Katowicach wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na uchwałę nr XLIII/783/2018 Rady Miejskiej w Mikołowie 22 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Bujaków.

Uchwała została podjęta, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami, na podstawie art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm., dalej u.s.g.) i weszła w życie po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2018 r.

W skardze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 7 pkt 1 i 2, § 15 ust. 2 i § 19 ust. 1, przy czym następnie cofnął skargę w zakresie § 7 pkt 1 i 2. Zarzucił przy tym istotne naruszenie prawa, t.j.:

I. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 7 pkt 1 i 2 uchwały organowi uchwałodawczemu - jakim jest zebranie wiejskie - kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej, podczas gdy na podstawie powołanych przepisów rada miejska nie posiada kompetencji do stanowienia tego rodzaju uregulowań;

II. art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, art. 35 ust. 3 w zw. z art. 11 b i art. 14 u.s.g. przez wprowadzenie w § 15 ust. 2 uchwały możliwości odstąpienia przez zebranie wiejskie od głosowania w trybie jawnym, podczas gdy brak jest podstawy prawnej do wyposażenia zebrania wiejskiego w tego rodzaju kompetencję;

III. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. przez wprowadzenie w § 19 ust. 1 uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej, podczas gdy brak jest podstawy prawnej do stanowienia tego rodzaju uregulowań.

W uzasadnieniu skargi Prokurator przytoczył treść zaskarżonych uregulowań, wskazując, że Rada Miejska:

- w § 7 uchwaliła, że do wyłącznej właściwości Zebrania Wiejskiego, będącego organem uchwałodawczym Sołectwa, należy wybór i odwołanie Sołtysa (pkt 1) wybór i odwołanie Rady Sołeckiej (pkt 2);

- w § 15 ust. 2 uchwaliła, że na wniosek 1/4 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne;

- w § 19 ust. 1 uchwaliła, 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 (ust. 1). 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 (ust. 2).

Zdaniem Prokuratora, Rada Miejska uchwalając w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały możliwość przeprowadzenia przez zebranie wiejskie głosowania w inny sposób aniżeli jawny naruszyła zasadę jawności. Zgodnie bowiem z art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Ponadto zgodnie z art. 11 b ust. 1 u.s.g. działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Ust. 2 cytowanego artykułu stanowi, że jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Zgodnie zaś z art. 14 u.s.g. uchwały zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

W ocenie Prokuratora z takim odstępstwem mamy do czynienia w art. 19 ust. 1 i 4 u.s.g., który stanowi, że wybór oraz odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy następuje w głosowaniu tajnym. W odniesieniu do sołectwa taki wyjątek od zasady jawności został wprowadzony w art. 36 ust. 2 u.s.g., który stanowi, iż sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Prokurator powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne wskazał, że § 19 ust. 1 i 2 uchwały, gdzie wprowadzono wymóg kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej, pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g., który w sposób kompletny reguluje wybór sołtysa i rady sołeckiej, stanowiąc, że wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim (ust. 2).

Następnie przytoczył uzasadnienie wniosku o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w część określonej w § 7 ust. 1 i 2, jednak z uwagi na cofnięcie skargi w tym zakresie Sąd uznał przytaczanie tej argumentacji za zbędne.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Ustosunkowując się do zarzucanego naruszenia prawa przez § 15 ust. 2 uchwały, organ stwierdził, że żaden z powołanych w skardze przepisów nie ma zastosowania wobec uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim. W szczególności gremium takiemu nie przysługuje przymiot organu administracji publicznej, w tym przede wszystkim organu jednostki samorządu terytorialnego. Taka okoliczność przesądza o tym, że powoływanie się Prokuratora na art. 11 b) u.s.g. jest nieadekwatne, gdyż norma ta odnosi się do adresata innego niż uprawnieni do głosowania mieszkańcy sołectwa obecni na Zebraniu Wiejskim. Mając natomiast na względzie reguły wykładni systemowej i celowościowej uznać należy, że gdyby intencją ustawodawcy było adresowanie art. 11 b i 14 u.s.g. także do organów jednostek pomocniczych, to zapewne intencja taka byłaby wyrażona *expressis verbis*. Nadto organ odwołał się do ustawowej definicji organu administracji publicznej z art. 5 § 2 pkt 3 K.p.a.

Odnosząc się do zarzutu istotnego naruszenia prawa przez § 19 ust. 1 uchwały, organ stwierdził, że w świetle art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. skoro rada gminy ma prawo do uregulowania w statucie sołectwa m.in. zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, to Rada Miejska korzystając z tego uprawnienia dookreśliła tę kwestię w akcie prawa miejscowego, jakim jest Statut. Uznać zatem należy, że organ stanowiący wprowadzając kryterium quorum nie dokonał modyfikacji tych elementów art. 36 ust. 2 u.s.g., które nakazują wybierać sołtysa i członków rady sołeckiej w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Niezależnie od tego, gdyby nawet uznać, że wprowadzenie quorum - w ramach upoważnienia wynikającego z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. - było nieuprawnione, to i tak swoista konwalidacja tego działania następuje w § 19 ust. 2 Statutu. Zatem i tu nie doszło do istotnego naruszenia prawa, w kontekście brzmienia § 19 ust. 2 Statutu. Co najwyżej, naruszenie takie może być traktowane jako nieistotne.

Zwracając uwagę na ratio legis funkcjonowania jednostki pomocniczej, typu sołectwo, organ wskazał, że zainteresowanie mieszkańców określonej części gminy istnieniem takiego bytu prawnego jest warunkiem sine qua non i sensem funkcjonowania takiej struktury. Wydaje się, że właśnie statutowa możliwość stworzenia niezbędnej frekwencji daje organowi stanowiącemu gminy informację na temat tego, jaki jest sens istnienia nieobowiązkowej jednostki pomocniczej, której funkcjonowaniem nie jest zainteresowana większość stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wynika stąd, że § 19 ust. 1 Statutu sołectwa jest normą, która odpowiada wskazanemu ratio legis istnienia jednostki pomocniczej. Nadto, nie modyfikując normy ustawowej tylko ją uszczegóławiając, ostatecznie mocą ust. 2, Statut daje prawną możliwość dokonania wyboru sołtysa i rady sołeckiej niezależnie od liczby stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, którzy stawiając się na zebraniu wyborczym skorzystają z prawa do dokonania takiego wyboru.

W konkluzji organ podkreślił, że Statut sołectwa był przedmiotem badania pod kątem legalności przez organ nadzoru, jakim jest Wojewoda Śląski. Organ ten nie stwierdził żadnego naruszenia prawa w analizowanym Statucie. Ponadto, do dnia dzisiejszego żadne z postanowień Statutu nie zostało zaskarżone przez jego głównych odbiorców, jakimi są stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania.

W piśmie procesowym z 17 lipca 2020 r. Prokurator cofnął skargę w części dotyczącej zarzutu skierowanego wobec § 7 pkt 2 Statutu, podtrzymując dotychczasowe stanowisko co do pozostałych zarzutów skargi. Cofnięcie skargi w zakresie określonym w § 7 pkt 1 nastąpiło zaś na rozprawie.

Odnosnie pozostałej zaskarżonej części wskazał, iż regulacje dotyczące sołectwa muszą uwzględniać odpowiednie stosowanie przepisów dot. j.s.t., dlatego zasada jawności działania organów znajduje tu zastosowanie i nie można w trybie

norm statutowych rozszerzać katalogu spraw poddanych procedurze głosowania tajnego.

Stwierdził, że wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków czynnego prawa wyborczego czy też ważności wyboru jest niedopuszczalne, gdyż modyfikują one ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Nie zgodził się też z tezą, że zagadnienia te stanowią element zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które - na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. – zostały przekazane do uregulowania w statucie jednostki

Na rozprawie 13 sierpnia 2020 r. Prokurator zmodyfikował zarzuty skargi w ten sposób, że cofnął zarzut dot. w § 7 pkt 1 uchwały. W pozostałym zakresie podtrzymał skargę.

Pełnomocnik organu podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie, wniósł o oddalenie skargi. Zaakcentował samodzielność organów gminy do wprowadzenia tajności głosowania, zakaz rozszerzania kręgu podmiotów, których dotyczą ograniczenia ustawowe na niewymienione w ustawie podmioty i nieobligatoryjny charakter jednostki pomocniczej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - zwanej dalej "P.p.s.a.") wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty lub uchwały podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) mają charakter generalny, abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego

obowiązywania (w tym przypadku na terenie sołectwa Bujaków). Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w razie stwierdzenia, że istotnie narusza prawo, art. 94 ust. 1 u.s.g. zezwala na stwierdzenie jej nieważności przez sąd administracyjny w całości lub w części, nawet jeżeli od czasu podjęcia uchwały upłynął rok. Ponadto zauważyć trzeba, że skargę wniósł Prokurator, który zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a., nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zasadniczy przedmiot sporu w przedmiotowej sprawie, choć niewyrażony wprost, sprowadza się do ustalenia granic samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności chodzi o ocenę, czy zapisy statutu muszą być kazuistycznie umocowane w regulacji ustawowej, czy też należy przyjąć, że ustawowe upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie kazuistyczne.

Jak wynika z treści skargi, Prokurator stanął na stanowisku, że zgodne z prawem są tylko takie zapisy statutowe, które wyraźnie zostały w ustawie przewidziane, zatem każdy przepis statutu gminy, dla którego nie można wskazać szczegółowej, wyraźnej podstawy prawnej jest nieważny.

Możliwy jest jednak i drugi pogląd sprowadzający się do uznania, że brak ustawowego uregulowania określonych kwestii ustrojowych tzw. milczenie ustawodawcy, nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na dany temat w statucie. Zgodnie z tym stanowiskiem ograniczenie, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, powinno wynikać wprost z ustawy. (Tak Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją P. Chmielnickiego, Warszawa 2007, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, str. 65 i nast., Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją R. Hausera oraz Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 18 i nast. - oraz orzecznictwo sądowe: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 maja 2008 r. sygn. II SA/Go 169/08, wyrok WSA w Krakowie z 24 października 2007 r. sygn. III SA/Kr 625/07).

Sąd orzekający w przedmiotowej sprawie opowiada się za drugim stanowiskiem.

Uzasadnienie powyższej tezy należy rozpocząć od uwag natury ogólnej, które wskażą kierunek wykładni przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uwzględniający rolę i pozycję ustrojową samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, zaś ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4 Konstytucji).

Zasada samodzielności samorządu terytorialnego stanowi podstawową i najistotniejszą cechę samorządu gminnego i dotyczy nie tylko sfery prywatnoprawnej, ale także publicznoprawnej. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakakolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. organu nadzoru) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności. (Tak wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 2103/17).

Ta chroniona Konstytucyjnie samodzielność jest jednym z filarów demokratycznego, zdecentralizowanego i obywatelskiego Państwa.

Kolejnym dokumentem, jaki winien być uwzględniony przy analizie spornego zagadnienia jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy, która weszła w życie z dniem 1 września 1988 r. Jest ona dokumentem Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz państwowych. Została ona ratyfikowana przez Polskę w 1994 r. i opublikowana w Dz. U. nr 124, poz. 607.

Art. 3 ust. 1 Karty definiuje samorząd lokalny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Artykuł 4 określający zakres działania samorządu lokalnego wskazuje, że:

2. Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

4. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

Wreszcie stosownie do art. 8 ust. 3 kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Zawężając rozważania do pozycji jednostki pomocniczej w kontekście wyżej omówionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wspomnieć trzeba, że rada gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statutu takiej jednostki. Ograniczona jest jedynie wyraźną treścią przepisów ustawowych oraz koniecznością uwzględnienia zasady, że jednostka pomocnicza nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego jest, w odróżnieniu od administracji rządowej, jedną z rudymentalnych zasad kreujących taki samorząd. Jednym z zakresów owej samodzielności jest także samodzielność w określaniu ustroju danej jednostki samorządu, a w przypadku gmin dodatkowo także ustroju jednostki pomocniczej. Można wręcz twierdzić, że w zakresie wykonywania zadania polegającego na określeniu ustroju wewnętrznego gminy, organy gminy (a w szczególności organ stanowiący gminy) korzysta z władztwa i ma prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw. Wniosek ten wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a podstawową ustawą regulującą ustrój samorządu jest ustawa o samorządzie gminnym. W myśl art. 3 ust. 1 u.s.g. o ustroju gminy stanowi jej statut, a z art. 35 ust. 1 u.s.g. wynika, że organizację i zadania jednostki pomocniczej (czyli w istocie jej ustrój) określa statut takiej jednostki (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17).

Należy wskazać również na art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organ samorządu podejmuje akt prawa miejscowego "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie", a tym samym dysponuje większą samodzielnością prawotwórczą, aniżeli organ wydający rozporządzenie, który działa na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP).

Z powyższego, zdaniem Sądu, wynika, że stosownie do cytowanych zapisów zarówno Konstytucji, jak i ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zasadą jest samodzielność społeczności lokalnych a ingerencja innych organów władzy jest od tej zasady wyjątkiem i możliwa jest jedynie w zakresie określonym w ustawie i z zachowaniem zasady proporcjonalności. Jako wyjątek winna być wykładana ściśle, a wykładnia rozszerzająca nie jest dopuszczalna. Dotyczy to także decyzji o powołaniu do życia, a następnie określania zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych. Zatem ingerencja organów nadzoru czy Prokuratora winna być ograniczona do tych przypadków, kiedy działalność organów jednostek samorządu w sposób oczywisty i jednoznaczny narusza obowiązujące przepisy rangi ustawowej, a nie wówczas, gdy wypowiada się w kwestiach objętych „milczeniem ustawodawcy”, innymi słowy wówczas, gdy naruszenie ma charakter istotny. Wynika to z art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g. Stosownie do ust. 1. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (...).

4. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

W przedmiotowej sprawie Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności dwóch zapisów uchwały, zatem uwzględnienie skargi byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby naruszenie prawa przez kwestionowane zapisy miało charakter istotny, czego jednak w przedmiotowej sprawie Sąd nie stwierdził.

Zawarta w Słowniku języka polskiego PWN definicja przymiotnika „istotny” wskazuje, że jest to synonim pojęć:

1. «główny, podstawowy»
2. «duży, znaczny»
3. «rzeczywisty, prawdziwy».

Analizy znaczenia terminu „istotnego naruszenia prawa” dokonało także orzecznictwo sądowe. Stosownie do wypowiedzianych w nim poglądów, za naruszenie istotne uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Jest to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. wyrok WSA w Warszawie z 7 marca

2017r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, WSA w Opolu z 24 stycznia 2019r., sygn. akt II SA/OI 859/18 czy wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2019r., sygn. akt II SA/Gd 693/18, wszystkie dostępne w CBOSA).

Zdaniem Sądu kwestionowane normy prawne nie naruszają prawa, a już z pewnością nie naruszają go w sposób znaczny czy podstawowy, podobnie jak nie sposób dostrzec ich oczywistej sprzeczności z treścią jakiegokolwiek przepisu. Skoro zatem zawarte w statucie jednostki pomocniczej kwestionowane dwie jednostki redakcyjne nie naruszają wprost i oczywiście żadnego z przepisów Konstytucji, u.s.g., czy innego aktu normatywnego, to nie można stwierdzić, że pozostają w wyraźnej sprzeczności z jakimkolwiek przepisem, ani też, że znacząco czy w sposób podstawowy naruszają prawo albo wykraczają poza "granice ustaw", o których mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zakres regulacji statutowej nie jest określony w sposób kazuistyczny, a pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie kazuistyczne. Milczenie ustawodawcy nie oznacza zakazu wypowiedzania się na dany temat w statucie (Ł. Złakowski w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, s. 18-19; W. Kisiel – op. cit., s. 82-83; wyrok NSA z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, CBOSA; aprobowane przez A. Skoczylasa, W. Piątka w: red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz, t. II, C.H. Beck 2016, s. 945, nb 18). Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 25 maja 2017r. o sygn. akt I OSK 297/17.

Przenosząc powyższe uwagi ogólne na stan faktyczny badanej sprawy przypomnieć trzeba, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 i 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) - dalej powoływana jako 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 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.

Stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych.

W skardze na powyższą uchwałę (Statut) Prokurator, uwzględniając modyfikacje skargi, wniósł o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 i § 19 ust. 1 Statutu w brzmieniu:

§ 15 ust. 2: Na wniosek $\frac{1}{4}$ uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne.

§ 19 ust. 1: Dla 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.

Nieważności § 15 ust. 2 uchwały Prokurator upatruje w możliwości odstąpienia przez zebranie wiejskie od głosowania w trybie jawnym, podczas gdy brak jest podstawy prawnej do wyposażenia zebrania wiejskiego w tego rodzaju kompetencję.

Zdaniem Prokuratora treść § 15 ust. 2 uchwały stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 w zw. z art. 11b u.s.g., zgodnie z którym działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Narusza także art. 14 u.s.g., w myśl którego uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

W ocenie Sądu zarzut ten nie jest uzasadniony. Zauważyć bowiem należy, że art. 11 b u.s.g. dotyczy organów gminy. Stosownie zaś do art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Treść powołanego przepisu jest jasna i ponad wszelką wątpliwość wynika z niego, że

podmiotom innym niż w nim wymienione nie przysługuje przymiot organu gminy, nie dotyczą ich zatem żadne zakazy w zakresie ograniczenia jawności.

Do analogicznych wniosków prowadzi analiza art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę jawności, a którą Prokurator uważa za naruszoną powołanym zapisem.

Stosownie do wskazanego przepisu Ustawy Zasadniczej,

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Również ust. 1 art. 61 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że znajduje on zastosowanie do organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego. Natomiast członkowie zebrania wiejskiego, których art. 36 ust. 1 czyni organem uchwałodawczym w sołectwie nie należą do żadnej z tych kategorii - to po prostu stali mieszkańcy danej jednostki pomocniczej, osoby prywatne, nie piastujące żadnych funkcji publicznych, które nie posiadają kompetencji do gospodarowania mieniem komunalnym, i które – z racji tego, że nie piastują żadnych funkcji publicznych - posiadają prawo do prywatności gwarantowane im przez art. 47 Konstytucji, stanowiący, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, a w którym mieści się m.in. uprawnienie do swobodnej decyzji co do ujawnienia publicznie swoich przekonań. Natomiast zgodnie z art. 31 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko i wtedy, gdy są konieczne dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Fakt, że osoby wchodzące w skład zebrania wiejskiego nie pełnią funkcji publicznych odróżnia ich od radnych różnych szczebli samorządu terytorialnego,

którzy piastują swe funkcje z wyboru, a kandydując zgodzili się na to, że ich działania będą jawne i poddane kontroli społecznej. Natomiast w niewielkiej społeczności jaką jest sołectwo, wprowadzenie głosowania tajnego w niektórych sytuacjach, np. w przypadku kwestii dotyczących choćby pośrednio zagadnień personalnych, światopoglądowych czy innych kontrowersyjnych w danym środowisku może być wręcz gwarantem swobodnego i nieskrępowanego aktu głosowania i służyć realizacji zasad demokracji nie mówiąc już o wzmiankowanym prawie do prywatności.

Tym samym brak jest jakichkolwiek podstaw do odebrania samym zainteresowanym prawa decydowania o formie czy sposobie podejmowanego przez nich głosowania. Mieszkaniec danej społeczności lokalnej tylko przez to, że zamieszkuje w danej społeczności nie może mieć mniej praw niż obywatelowi gwarantuje Konstytucja, a skoro jego powinności przy wykonywaniu prawa jako mieszkańca danej społeczności czy związanych z tym obowiązków nie określa wprost ustawa, czy akt tej rangi to takiego obowiązku nie można domniemywać. W interesującym nas przypadku ustawowym prawem jest prawo do głosowania, a ponieważ obowiązek jego jawności nie wynika z ustawy to nie można go narzucić poprzez uznanie, że nieważne jest unormowanie dające podstawę do przeprowadzenia w danej sprawie głosowanie tajnego przy takiej woli głosujących.

Pomijając nawet, że art. 61 ust. 1 Konstytucji odnosi się do innego kręgu adresatów niż członkowie zebrania wiejskiego zauważyć należy, że możliwość głosowania tajnego nie stoi w sprzeczności z żadnym z uprawnień wskazanych w ust. 2 art. 61 Konstytucji, bowiem zgodnie treścią statutu utajniony może być sam akt głosowania, a nie dokument, jaki odzwierciedla jego wyniki. Wreszcie jeśli Prokurator stał na stanowisku, że wprowadzenie możliwości głosowania tajnego narusza prawo i to w sposób istotny, winien był wskazać konkretny przepis, który taką możliwością został naruszony, czego jednak skutecznie nie uczynił, bo powołane w skardze przepisy nie znajdują zastosowania w stosunku do jednostek pomocniczych. Natomiast w demokratycznym państwie prawa nie można wprowadzać ograniczeń przez analogię z przepisami odnoszącymi się do innych adresatów.

Z powyższych względów Sąd uznał, że niezasadne są zarzuty wyrażone w pkt. II skargi.

Odnosnie drugiej spornej kwestii tj. quorum 100 mieszkańców wymaganych dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej w pierwszym terminie głosowania, Sąd nie podzielił także i tego zarzutu.

Stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej.

Z brzmienia powyższego przepisu Sąd wywiódł wniosek dokładnie przeciwny niż Prokurator. Doszedł bowiem do przekonania, że w sytuacji, gdy racjonalny ustawodawca przekazał radzie gminy prawo do ustalenia zasad i trybu wyborów, to nie oznacza to, że nie może ona wprowadzać niczego, co nie posiada wyraźnego odniesienia w ustawie (np. quorum dla ważności wyborów), bo wówczas tak ogólnie sformułowana delegacja ustawowa byłaby w istocie martwa, ale - biorąc pod uwagę samodzielność gminy – ma prawo wprowadzać takie regulacje zasad i trybu wyborów, jakie uzna za zasadne i celowe, o ile tylko nie naruszają przepisów bezwzględnie obowiązujących. Natomiast zasada, jaką ustawodawca uznał za ważną i istotną, i która – jako zapis ustawowy – niewątpliwie wiąże radę gminy przy uchwalaniu statutu jednostki pomocniczej przewidziana została w art. 36 ust. 2 u.s.g. stanowiącym, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Tych reguł kwestionowany zapis nie narusza. Nadto § 19 winien być wykładany całościowo, a nie w oderwaniu od jego ust. 2 stanowiącego, że 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. Tak całościowo wykładany §19 statutu ustanawia zasady i tryb wyboru sołtysa i takie kompleksowe odczytanie jego pełnej treści wskazuje na wypełnienie ustawowego upoważnienia, które jednocześnie nie narusza prawa. Wreszcie trzeba pamiętać, że utworzenie jednostek pomocniczych nie jest obligatoryjne, zatem nie można do nich stosować regulacji ustawowych dot. jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, a które są ściśle określone w Konstytucji i ustawie.

Z tych względów Sąd stwierdził, że także zarzuty wyrażone w pkt. III skargi są nieuzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., oddalił skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Benta Kujawska
Benta Kujawska