



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Magdalena Jankiewicz
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Jużków (spr.)
	Sędzia NSA Krzysztof Wujek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 listopada 2020 r.
sprawy 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

oddala skargę.



*Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem*

SPECIALISTA

Agnieszka Górecka

Orzeczenie jest prawomocne od dnia 9 IV 2024 r.

Wolny
referendarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z 27 maja 2020 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej delegowany do Prokuratury Okręgowej w Katowicach (dalej: prokurator lub skarżący) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa (dalej Rada) z 22 maja 2018 r., Nr XLIII/784/2018, w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Mokre, jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa w § 7 pkt 1 i 2, § 15 ust. 2 i § 19 ust. 1. Jako podstawę prawną swojego działania wskazał art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 i art. 50 § 1 oraz art. 53 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: ppsa) oraz art. 5 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm., dalej: Pp). Konkretnie zarzucił Radzie podjęcie uchwał z naruszeniem:

1. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm., dalej: usg) 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 prawa rada miejska nie posiada kompetencji do stanowienia tego rodzaju uregulowań;
2. art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP) oraz art. 35 ust. 3 w zw. z art. 11b oraz art. 14 usg przez wprowadzenie w § 15 ust. 2 uchwały możliwości odstąpienia przez zebranie wiejskie od głosowania w trybie jawnym, podczas gdy brak jest podstawy prawnej do wyposażenie zebrania wiejskiego w tego typu kompetencję;
3. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 usg polegającym na wprowadzeniu 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.

Formułując powyższe zarzuty, na podstawie art. 147 § 1 ppsa organ wniósł o stwierdzenie nieważności rozstrzygnięć określonych w § 7 pkt 1 i 2, w § 15 ust. 2 oraz § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi prokurator podkreślił, że uchwała została podjęta po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami, a następnie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego 1 czerwca 2018 r., pod poz. 3561.

Jak wynika z uchwały (§ 7) Rada przyjęła, że do wyłącznej właściwości Zebrania Wiejskiego, będącego organem uchwałodawczym Sołectwa, należy wybór i odwołanie Sołtysa (pkt 1), wybór i odwołanie Rady Sołeckiej (pkt 2). Zgodnie natomiast z jej § 15 ust. 2 na wniosek 1/4 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne. Co więcej, według § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, na Zebraniu Wiejskim wymagana jest obecność w pierwszym terminie 100 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania. W ust. 2 wskazanego paragrafu uchwały ustalono, 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. Skarżący zaznaczył, że uchwała ta obowiązuje od 1 grudnia 2018 r. do chwili obecnej.

Zdaniem prokuratora uchwałę tę uznać należy za niezgodną z prawem w części objętej zaskarżeniem, gdyż zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zapis ten został powtórzony w art. 40 ust. 1 usg, a dodatkowo wynika z konstytucyjnej zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji RP. Nie ma wątpliwości, że regulowanie danej kwestii aktem prawa miejscowego odbywa się wyłącznie na podstawie delegacji ustawowej i w granicach zawartego w ustawie upoważnienia (delegacji). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii ustawowych, ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 135).

Skarżący wskazał ponadto, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35, który w ust. 1 usg, stanowi, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, a w ust. 3, że statut jednostki pomocniczej 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 i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Natomiast Rada uchwalając możliwość przeprowadzenia przez zebranie wiejskie głosowania w inny sposób aniżeli jawny (§ 15 ust. 2) naruszyła jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych, tj. zasadę jawności, która stanowi jeden z elementów gwarancji demokratycznego państwa prawnego (art. 61 Konstytucji RP). Prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne 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). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Dalej Konstytucja stanowi, iż ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób o podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3). Uszczegółowienie omówionej zasady stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zgodnie z art. 11b ust. 1 tej ustawy działalność organów jest jawna, przy czym ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo 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 (art. 11b ust. 2).

Dalej prokurator podkreślił, że zgodnie z art. 14 usg uchwały zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jako przykład w tym zakresie prokurator wskazał art. 19 ust. 1 i 4 usg, zgodnie z którym 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 usg, według którego sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Następnie skarżący powołał się na orzecznictwo, zgodnie z którym nie można w drodze norm statutowych rozszerzać kręgu spraw poddanych procedurze tajnego głosowania, gdyż uprawnienie w tym zakresie przysługuje jedynie ustawodawcy. Na poparcie wyrażonego poglądu przytoczył wyroki sądów administracyjnych.

Następnie prokurator stwierdził, że analiza § 19 ust. 1 i 2 uchwały, gdzie wprowadzony został wymóg kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołectkiej prowadzi do wniosku, że zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 usg, który reguluje wybór sołtysa i rady sołectkiej w sposób kompletny. Co więcej, zaznaczył że norma ta stanowi, iż wybór sołtysa oraz członków rady sołectkiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem, wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołectkiej

Odnosząc się natomiast do zarzutu w zakresie § 7 pkt 1 i 2 statutu, w świetle którego do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa (pkt 1) oraz wybór o odwołanie rady sołectkiej wskazał, że w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołectkiej. Z treści art. 36 ust. 2 usg wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i

uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Gdyby ustawodawcy chodziło o zebranie wiejskie to wyraźnie by go wskazał. Takiej kompetencji zebranie wiejskiego nie można domniemywać a jej przyznanie stanowi wyjście poza umocowanie ustawowe.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik gminy Mikołów i wniósł o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej.

W uzasadnieniu podkreślił, że stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania tworzą ex lege zebranie wiejskie i przysługuje im prawo wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej. Pogląd taki prezentowany jest w literaturze przedmiotu, gdzie wskazuje się, że: "Przyjmuje się, że przez pojęcie "zebranie wiejskie" należy rozumieć zgromadzenie mieszkańców sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska czy opinii w określonej sprawie" (K. Rokicka-Murszewska "Ustawy samorządowe. Komentarz" pod red. S. Gajewski, A. Jakubowski), C.H. Beck, 2018 r., Legalis/el). Zgodnie z poglądem M. Augustyniak "Wybór sołtysa został jednoznacznie przypisany zebraniu wiejskiemu" (M. Augustyniak w: "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz" pod red. B. Dolnicki, 2 wydanie, Wolters Kluwer 2018 r., s. 785). Za takim stanowiskiem opowiedział się także A. Szewc wskazując, że "kompetencje do wyboru sołtysa ustawodawca przypisał zebraniu wiejskiemu" (A. Szewc w: "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz", wyd. IV, (G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc), Wolters Kluwer 2012 r., Lex/el). Rada reguluje tryb i zasady wyborów w statucie i ma w tym zakresie daleko idącą swobodę.

Nadto regulacja wprowadzona w § 7 pkt 1 i 2 statutu nie uszczupliła prawa wyborczego któregośkolwiek ze stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, gdyż uprawnieni do głosowania, zebranie wiejskie, stali mieszkańcy to te same osoby (§ 11). Użycie nazwy zebranie wiejskie jest tym samym naruszeniem nieistotnym.

Odnosząc się z kolei, do zakwestionowania § 15 ust. 2 stanowiącego, że "na wniosek 1/4 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne" Rada wskazała, że powoływanie się w skardze na art. 11b usg jest nieadekwatne, gdyż

norma ta odnosi się do adresata innego niż uprawnieni do głosowania mieszkańcy Sołectwa obecni na Zebraniu Wiejskim, a żaden z powołanych przez prokuratora przepisów nie ma zastosowania do wskazanej grupy. Zaznaczył ponadto, że takiemu gremium nie przysługuje przymiot organu administracji publicznej, w tym przede wszystkim organu jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie wskazał, że mając na względzie reguły wykładni celowościowej i systemowej stwierdzić należy, że gdyby intencją ustawodawcy było adresowanie art. 11b i 14 usg także do organów jednostek pomocniczych, to zapewne intencja taka byłaby wyrażona *expressis verbis*. Niezależnie od tego odwołał się do ustawowej definicji organu administracji publicznej. Stosownie do treści art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, dalej: kpa) przez organ administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 kpa. W tych realiach podniósł, że uprawnieni do głosowania mieszkańcy Sołectwa obecni na Zebraniu Wiejskim pozostają poza zakresem podmiotowym tego przepisu.

Następnie, odnosząc się o zarzutu naruszenia prawa w § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały stanowiącym o wymogu quorum dla ważności wyborów, rada podkreśliła, że organ stanowiący wprowadzając to kryterium nie dokonał modyfikacji elementów normy z art. 36 ust. 2 usg, które nakazują wybierać sołtysa i członków rady sołectkiej w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Nawet gdyby uznać, że wprowadzenie quorum było nieuprawnione, to i tak, jak zaakcentował, swoista konwalidacja tego działania nastąpiła w § 19 ust. 2 statutu ("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 min."), który znosi ten warunek.

Ponadto ewentualne przyznanie racji skarżącemu co do tego, że § 19 ust. 1 Statutu nie odpowiada brzmieniu art. 36 ust. 2 usg, nie może skutkować uznaniem, że sytuacja taka jest istotnym naruszeniem prawa, właśnie w kontekście brzmienia §

19 ust. 2 Statutu. Co najwyżej, jak stwierdził, naruszenie takie może być traktowane jako nieistotne.

Podsumowując Gmina wskazała, że skoro ani utworzenie, ani następnie istnienie jednostki pomocniczej nie jest obligatoryjne, to wprowadzenie niezbędnego quorum mieszkańców zdolnych skutecznie wybrać organy jednostki pomocniczej jest jak najbardziej właściwe, gdyż oddaje sens istnienia nieobowiązkowej struktury jaką jest jednostka pomocnicza. Zakwestionowany przez prokuratora § 19 ust. 1 Statutu sołectwa jest więc normą, która odpowiada wskazanemu ratio legis istnienia jednostki pomocniczej. Nadto, nie modyfikując normy ustawowej tylko ją uszczegóławiając, ostatecznie mocą ust. 2 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. Statut nie został też zaskarżony przez żadnego z mieszkańców.

W uzupełnieniu skargi, pismem z 17 lipca 2020 r. prokurator cofnął skargę w części dotyczącej § 7 pkt 2 Statutu. Jednocześnie w piśmie z 27 lipca autor skargi, na wezwanie Sądu oświadczył, że skargę wniósł prokurator Prokuratury Rejonowej del. do Prokuratury Okręgowej, co odpowiada wymogom art. 46 § 1 pkt 1 ppsa. Nadto praktyka przekazywania przez Prokuratora Okręgowego skarg sporządzonych przez imiennie wskazanego prokuratora nie była dotychczas kwestionowana. Każda skarga wniesiona przez konkretnego prokuratora posiada umocowanie Prokuratora Okręgowego, co wynika z zasady jednolitości, niepodzielności i indyferencji prokuratury. Czynności poszczególnych jej organów są czynnościami całej prokuratury, chyba że Regulamin wprowadza szczególne regulacje, jak w § 39.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga okazała się niezasadna.

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji

publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej "ppsa"). Jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ppsa, wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 ppsa sąd uwzględni skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. Kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie określają ustawy samorządowe lub przepisy szczególne. Ustawa o samorządzie gminnym wymienia dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez stanowienie aktów przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 usg), które jednak nie zostały przez ustawodawcę zdefiniowane. Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1 zd. 1. usg). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 usg). W orzecznictwie za "istotne" naruszenie prawa uznaje się naruszenie przepisów prawa ustrojowego, przepisów kompetencyjnych organów jednostek samorządu do podejmowania uchwał oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub części następuje tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt czy też jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Wskazać też należy, że sąd nie jest związany zarzutami ani wnioskami skargi (art. 134 § 1 ppsa).

Skarga za zgodą stron została rozpoznana w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 2 ppsa). podkreślić należy, że, zaskarżona uchwała nie została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym, a skarga wniesiona została do sądu przez uprawniony organ, po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w trybie postępowania nadzorczego.

Wskazać należy, że choć skarga nie została przesłana, wbrew twierdzeniu w piśmie z 27 lipca 2020 r. za pismem przewodnim podpisanym przez Prokuratora Okręgowego, to Sąd uznał, że została wniesiona przez ten organ. Sąd w pełni podtrzymuje stanowisko w tej kwestii wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/GI 253/20. Ponieważ prokurator działający na podstawie art. 8 § 1 ppsa nie działa we własnym imieniu (jak ma to miejsce w sytuacji wskazywanej powyżej, czyli określonej w art. 175 § 2 ppsa), a jako podmiot wykonujący czynności służbowe w prokuraturze, która jest jednostką budżetową to dla określenia jego pozycji prawnej przed sądem niezbędnym jest wskazanie reprezentacji tej jednostki organizacyjnej. W związku z tym wskazując na kompetencje poszczególnych prokuratorów w zależności od zajmowanego stanowiska prokuratorskiego nie sposób w pierwszej kolejności nie wskazać na ogólne zasady reprezentacji a dopiero w drugiej związanej z nią legitymacji tak szefów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (odpowiedniego szczebla w terenie, są to: prokurator rejonowy, prokurator okręgowy i prokurator regionalny) jak i ich prokuratorów i asesorów tychże jednostek (zob. art. 16 Pg). Zasada jednolitości prokuratury w ogólnym kształcie nie ogranicza roli prokuratora na poszczególnych szczeblach. Nie oznacza to jednak, że może każdy prokurator danej jednostki prokuratury wnosić skargę do sądu administracyjnego bez wiedzy i akceptacji przełożonego oraz we własnym imieniu. Prokurator działa w imieniu danej jednostki organizacyjnej, którą na zewnątrz reprezentuje jej zwierzchnik a zarazem organ prokuratury (tak: wyrok NSA z 26 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 569/14, publ. CBOSA).

Ustalenie prawidłowości reprezentacji jest ważne nie tylko dla dokonania czynności materialno-prawnej, lecz także procesowej, a tym samym określenie podmiotu do którego kierowana będzie korespondencja w sprawie. W dalszej zaś kolejności ma fundamentalne znaczenie do określenia podmiotu uprawnionego czy to do udziału w rozprawie, czy złożenia środka zaskarżenia.

Z tego też względu skargę uznać należało, że skarga została wniesiona skutecznie przez Prokuratora Okręgowego w Katowicach. Jednocześnie, przeprowadzona przez Sąd kontrola legalności wykazała, iż zaskarżona uchwała nie jest sprzeczna z prawem.

W zakresie kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały uznać należało, iż zaskarżony w niniejszej sprawie akt podjęty został w oparciu o delegację ustawową wynikającą z art. 35 ust. 1 ustawy. Jednocześnie w ocenie Sądu stwierdzić trzeba, iż podejmując zaskarżoną uchwałę rada gminy nie naruszyła granic ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 35 ust. 3 ustawy, a postanowienia przyjętego statutu nie są sprzeczne z prawem, w szczególności zaś nie naruszają uprawnień mieszkańców sołectwa. Odnosząc się do zarzutów skargi nie można tym samym przyjąć, iż zapisy § 7 pkt 2 oraz § 15 ust. 2 i § 19 ust. 1 zaskarżonego aktu, wypełniające uprawnienia rady gminy wynikające z art. 35 ust. 3 pkt 2, są sprzeczne z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem Sądu nietrafione są sformułowane w skardze prokuratora wniesionej w trybie szczególnym przyznanym przez ustawodawcę temu organowi dla wzruszenia regulacji istotnie naruszających prawo i mogących przyczynić się lub skutkować powstaniem szkody dla mieszkańców Gminy. Sąd w pełni akceptuje stanowisko wyrażone w tej sprawie przez Gminę, które założyło akceptację w wyrokach tut. Sądu dotyczących regulacji statutów innych sołectw tej Gminy podjętych na tej samej sesji 22 maja 2018 r. Sąd oddalił skargi wniesione przez prokuratora w tożsamy sposób dotyczących statutów sołectwa Śmiłowice, Bujaków, Paniowy (sygn. akt III SA/GI 370/20, III SA/GI 372/20 – wyroki z 31.08.2020 i III SA/GL 369/20, wyrok z 6.10.2020, publ. CBOSA).

Podkreślić należy, że rada gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statutu takiej jednostki. Ograniczenia w tym zakresie wynikają jedynie z wyrażonej treści 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 fundamentalnych 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. Powyższy wniosek 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 usg o ustroju gminy stanowi jej statut, a z art. 35 ust. 1 usg wynika, że organizację i zadania jednostki pomocniczej (czyli w istocie jej ustrój) określa statut takiej jednostki (por. wyrok NSA z 17.04.2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17). Przepisy regulujące zadania organów jednostki pomocniczej pozostawione zostały w znacznej mierze samodzielności organów stanowiących gmin, które same decydują, jakie zadania wykonują te organy, w jaki sposób działają czy podejmują rozstrzygnięcia i w jakim trybie następuje wybór ich organów oraz ich odwołanie. Jeżeli w tym zakresie występują jakiekolwiek ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej.

Nie jest sporne, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze (art. 5 ust. 1 usg), a do wyłącznej kompetencji rady należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 7 usg). Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 usg). Co więcej, zgodnie z art. 35 ust. 3 usg statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej; zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (zakres przedmiotowy unormowań jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej). Wszystkie kwestie określone w ust. 3 art. 35, art. 5 składają się na treść statutu.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, "jednostka pomocnicza stanowi wyraz dekoncentracji zadań publicznych przekazanych przez gminę. Jej status publicznoprawny wyznaczony jest, przede wszystkim poprzez uprawnienia (kompetencje, zadania) publiczne, a więc zdolność do załatwiania określonych spraw publicznych" (zob. M. Augustyniak, w: B. Dolnicki (red.): Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 84). Jednostka pomocnicza nie jest jednak kolejną jednostką samorządu terytorialnego, a stanowi część większej struktury jaką jest gmina. Jak sama nazwa wskazuje podmioty takie mają pomocniczy charakter, wykonują zadania gminy im powierzone i działają w ramach podmiotowości prawnej gminy. Same jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej oraz umocowania do samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Nie mogą być zatem samodzielnym podmiotem praw i obowiązków w sferze materialnego prawa administracyjnego (por. wyrok WSA w Olsztynie z 11.02.2016 r. II SA/OI 1416/15, CBOSA). Jednostka pomocnicza gminy, z założenia, nie może być organem administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym, gdyż takowym jest organ wykonawczy gminy.

Należy też pamiętać o odmienności jednostki pomocniczej gminy od jej organów (rady miasta/gminy; wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 11a usg), których wybór reguluje odrębna ustawa - Kodeks wyborczy. To działanie organów gminy jest jawne (art. 11b ust. 1 usg), gdyż mieszkańcy sprawują władzę za ich pośrednictwem (art. 11 usg). Organami sołectwa jest zebranie wiejskie i sołtys, wybierani w głosowaniu tajnym (art. 36 usg).

W przedmiotowej sprawie na szczególną uwagę zwrócić należy na granice delegacji ustawowej określonej art. 35 ust. 3 pkt 2 i 3 usg odnoszącej się do zasad i wyborów organów jednostki pomocniczej oraz określenia ich organizacji i zadań.

Zdaniem Sądu przepisy dotyczące zasad i trybu wyborów organów jednostek powinny być tworzone na podstawie konstrukcji przewidzianych w ustawie - Kodeks wyborczy, co ułatwi stosowanie pewnych rozwiązań w tej materii. Przy tworzeniu przedmiotowych regulacji należy mieć na uwadze, że zebranie wiejskie oraz ogólne zebranie mieszkańców osiedla to formy demokracji bezpośredniej. Statut jednostki pomocniczej nie może zawierać nowych, dodatkowych zasad prawa wyborczego, a jedynie uszczegółowienie istniejących. Minimalna frekwencja jest określona w

przypadku referendum. Referendum krajowe jest wiążące przy frekwencji powyżej 50 procent. Jeśli jest niższa, wynik referendum ma charakter jedynie opiniodawczy. W przypadku referendum lokalnego, wymagana frekwencja wynosi 30%. Jeśli w głosowaniu ma zostać odwołany organ jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich np. wójt - minimalna frekwencja wynosi 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Przy czym w przedmiotowej uchwale całościowe odczytanie jej paragrafu 19, a nie wyłącznie zakwestionowanego jego unormowania w ust. 1, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że jeżeli w pierwszym terminie nie będzie frekwencji wynoszącej 100 stałych mieszkańców to w drugim, mogącym być zarządzonym nawet już po upływie 30 minut, wymóg ten (frekwencji) uznaje się za nieistniejący.

W związku z powyższym, w ocenie Sądu nie stanowi naruszenia prawa ustanowienie w § 19 ust. 1, 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. Wskazany przepis, należy odczytywać całościowo albowiem tylko wtedy oddaje on w pełni istotę określonego nim unormowania.

Takie ujęcie przez prawodawcę lokalnego zasad i trybu wyboru sołtysa w poszczególnych jednostkach redakcyjnych jednego przepisu prawa (§ 19) jest czytelne i prawidłowe. Przepis (§) tak zredagowany całościowo ustanawia właśnie zasady i tryb wyboru sołtysa i tylko w pełnym, kompleksowym odczytaniu łącznie wszystkich jego jednostek redakcyjnych, stanowi wypełnienie ustawowego upoważnienia. Nie stanowi on przy tym wprowadzenia w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności jego wyboru, a jedynie określa tryb w jakim wybór ten się ostatecznie konstytuuje. Co więcej, w ocenie 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 przeciwnie stanowi ich realizację.

Procedura wyborów sołtysa i rady sołeckiej unormowana została w art. 36 ust. 2 usg zgodnie z którym 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. Co istotne, norma ta 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 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 usg 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 usg do regulowania w statucie prawodawcy lokalnemu.

Jednocześnie, co warto podkreślić, zgodnie z art. 36 ust. 2 usg czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze ma nieograniczona liczba kandydatów, pomijając wiele istotnych kwestii związanych z wyborem sołtysa i rady sołeckiej, które nie zostały unormowane również w innych przepisach ustawowych. W przepisach rangi ustawowej nie określono jak już wskazano powyżej np.: w jakim trybie i w jakiej formie winny być zgłaszane kandydatury, jaki winien być sposób głosowania na kandydatów tj. czy na zebraniu wiejskim, czy też w lokalu wyborczym oraz jaką procedurę należy stosować w sprawach związanych z wyborem i odwołaniem organów sołectwa. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 usg wszystkie szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów sołtysa i rady sołeckiej winny być unormowane w statucie sołectwa. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ustawodawca pozostawił w tym względzie organowi gminy ustanawiającemu statut daleko idącą swobodę w

kreowaniu zasad i trybu wyboru organów jednostek pomocniczej (wyrok NSA z 3 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 417/13 wyrok WSA w Rzeszowie z 8.10. 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 817/19 , WSA w Gliwicach z 30.08.2012 r., sygn. akt IV SA/GI 1293/11, publ. CBOS).

W związku z powyższym stwierdzić należy, że zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej nie są ujęte w jednym akcie prawnym gdyż są określone po części w ustawie o samorządzie gminnym (art. 36 ust. 2 zd. 1), po części zaś w statucie sołectwa (art. 36 ust. 2 zd. 2), który zgodnie z art. 35 ust. 3 usg określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. W rozstrzyganej sprawie, zdaniem Sądu, powinność tę prawidłowo zrealizowała Rada w zaskarżonej uchwale, wykonując zgodnie z prawem obowiązek normatywny.

Podobnie, jako nieuzasadniony Sąd ocenił zarzut naruszenia prawa w § 15 ust. 2 uchwały, stanowiący, że "na wniosek 1/4 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne". Przepis ten nie pozostaje ani w sprzeczności z zasadą jawności ustanowioną w art. 61 Konstytucji RP, ani też nie narusza przepisów powszechnie obowiązujących, w tym przywoływanych w skardze art. 35 ust. 3 w zw. z art. 11b i art. 14 usg. Jak wskazano wyżej Gmina jest samodzielna w kreowaniu zasad działania organów jednostek pomocniczych, a po drugie, z uwagi na brak równości pomiędzy głosowaniem tajnym zebrania wiejskiego a jawnością działania organów gminy. Podkreślić bowiem trzeba, że wynik głosowania wolą rady miejskiej w zaskarżonej uchwale nie jest niejawnym. Głosowanie jako czynność, której efektem jest określony wynik, w sytuacji wyrażenia woli w ramach określonych prawem wolności przeprowadzenia go w warunkach niejawnym (czy też ograniczających jawność) nie może być uznane za naruszenia zasady jawności. Gdyby ustawodawca wskazał na obowiązek określonego prawem sposobu, trybu, formy czy ustanowionych zasad głosowania to procedowanie nad daną głosowaną kwestią odmienne od ustawowo określonego stanowiłoby naruszenie prawa, co jednakże w sprawie nie wystąpiło. Ustawodawca w art. 14 usg zastrzegł jawność głosowania wyłącznie dla uchwał rady gminy, jako organu kolegialnego pochodzącego z wyborów i reprezentującego mieszkańców.

Tajność głosowania przyjęta w statucie sołectwa na zebraniu wiejskim, 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. Nie może w tym przypadku być mowy o naruszeniu zasady jawności.

Podstawową funkcją takiego unormowania głosowania jest zapewnienie gwarancji swobody i bezpieczeństwa podjętej decyzji przez mieszkańca danej społeczności samorządowej, czy to przed jakimikolwiek atakami, czy w ramach Konstytucyjnych praw i wolności, np. ustanowionych w art. 47 - prawa prywatności, art. 83 - wolności: słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów, manifestacji, czy sumienia i wyznania (art. 82 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 31 Konstytucji RP 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. Obywatel RP będąc jednocześnie mieszkańcem danej społeczności lokalnej nie może mieć praw mniejszych z racji tej przynależności niż zagwarantowane mu Konstytucją RP.

Przyjęcie zatem analogii głosowania podczas zebrania wiejskiego z określonymi w art. 14 usg w związku z art. 11b tej ustawy, zdaniem Sądu jest nieuprawnione i nieuzasadnione. Mieszkańcy z mocy prawa tworzą sołectwo/gminę, która bez nich nie istnieje. Nie są jednak jej organem, gdyż ta forma zastrzeżona jest dla zebrania wiejskiego czyli ogółu mieszkańców sołectwa. Tylko w masie stanowią organ uchwałodawczy a pojedynczo posiadają prawo wyboru i bycia wybranym. Co ważne, odmiennie niż organy, obywatele mogą podejmować prawem skuteczne działania zawsze kiedy nie pozostają one w sprzeczności z obowiązującym prawem. Organy zaś działają legalnie wówczas gdy podejmują je w granicach i na podstawie prawa, przypisanych im prawem kompetencji. Działania sołectwa podlegają kontroli i nadzorowi organów gminy.

Zebranie wiejskie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 usg, jak już wskazano wyżej nie jest formą demokracji pośredniej, lecz bezpośredniej, co z kolei oznacza, że mieszkańcy gminy zamieszkujący na terenie danego sołectwa, w zakresie przyznanych sołectwu kompetencji, sprawują władzę nie poprzez swoich

przedstawicieli, lecz bezpośrednio. Zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym sołectwa, ale co ważne, nie gminy. Legitymowanymi do podejmowania uchwał na zebraniu są mieszkańcy danej jednostki uprawnieni do głosowania. Udział mieszkańców w zebraniu i podjęte przez zebranie wiejskie uchwały stanowią podstawową formę sprawowania władzy bezpośrednio przez daną społeczność, a nie co także wskazano powyżej przez przedstawicieli. Uchwały podejmowane są więc przez uprawnionych do głosowania mieszkańców danego sołectwa, czyli przez samych bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciem danej sprawy istotnej dla tej wspólnoty lokalnej. W przypadku takiej formy sprawowania władztwa publicznego nie ma podstaw do tego, aby zasadę jawności działania organów gminy wyrażoną w art. 11b usg, przenosić na regulacje dotyczące sołectwa i to nie tylko dlatego, że sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a nie jej organem (art. 5 ust. 1 usg), 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 zasada jawnych głosowań może podlegać ograniczeniom, zgodnie z ich wolą.

Nadto 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 rozpatrywanym 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. Nie można też stosować art. 11b usg przez analogię.

Samodzielność w kreowaniu przez organ stanowiąco-kontrolny gminy organizacji i zadań jej jednostki pomocniczej wynika z art. 35 ust. 1 pkt 3 usg 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 usg, 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.

Sąd podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w wyroku z 29 lipca 2020 r. WSA w Kielcach, sygn.. akt II SA/Ke 387/20, w którym wskazano, że (...) konieczność jawnego głosowania w każdym przypadku, zwłaszcza w tak małej wspólnotcie, jaką jest sołectwo, mogłaby więc niekiedy naruszać prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), w ramach którego mieści się m.in. uprawnienie do nieujawniania publicznie swoich przekonań np. w sprawach światopoglądowych, religijnych, społecznych, politycznych itp. Sam fakt uczestniczenia w zebraniu wiejskim i uprawnienia do głosowania podczas zebrania, a więc korzystanie przez obywateli z formy demokracji bezpośredniej, nie ma charakteru publicznego, a zatem mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, mogą w tym zakresie korzystać z konstytucyjnego prawa do prywatności bez ograniczeń, przewidzianych dla osób pełniących funkcje publiczne. Możliwości zdecydowania przez społeczność sołectwa, na zebraniu wiejskim, o poddaniu niektórych spraw pod głosowanie tajne, nie stoi również na przeszkodzie treści art. 36 ust. 2 usg, wedle którego sołtys i członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym. Przepis ten oznacza bowiem tylko tyle, że w przypadku wyboru sołtysa i rady sołectkiej głosowanie tajne jest obligatoryjne i wynika wprost z ustawy.

W statucie sołectwa nie może znaleźć się więc uregulowanie, które pozostawałoby w sprzeczności z art. 36 ust. 2 usg 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 (por. wyrok WSA w

Kielcach z 6.11.2019 r., sygn. akt II SA/Ke 658/19, wyrok NSA z 17.04.2019 r., sygn. II OSK 1528/17, publ. CBOSA).

Podkreślić należy, że ustawodawca wpisując zasadę samodzielności samorządu terytorialnego do Konstytucji RP (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) wskazał, że jednym z zakresów owej samodzielności jest także samodzielność w określaniu ustroju danej jednostki samorządu, a także ustroju jednostki pomocniczej. Można wręcz twierdzić, że w zakresie wykonywania zadania polegającego na określeniu ustroju wewnętrznego gminy, organ stanowiący gminy korzysta z władztwa i ma prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw.

O ustroju gminy stanowi zatem jej statut (stosownie do art. 3 ust. 1 usg), a organizację i zadania jednostki pomocniczej (czyli w istocie jej ustrój) określa statut takiej jednostki (art. 35 ust. 1 usg). Racjonalność ustawodawcy polega właśnie na tym, że regulując ustawowo tylko niektóre kwestie ustroju jednostki pomocniczej, pozostawił w większości materię statutową do samodzielnej regulacji przez organy stanowiące gmin, które w sposób najbardziej dostosowany do lokalnych warunków uregulują dane kwestie.

Mając na uwadze wskazane powyższe oraz to, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera wyraźnej regulacji, zakazującej przeprowadzenia głosowania tajnego nad wybranymi sprawami przez zebranie wiejskie (poza wyborem sołtysa i rady sołeckiej, którego dokonują jednak mieszkańcy, a nie organ sołectwa), Sąd uznał, że analizowany przepis Statutu nie narusza prawa, w dodatku w stopniu istotnym, co mogłoby skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

Jednocześnie, z przyczyn wskazanych wyżej Sąd nie podziela odmiennego stanowiska wyrażonego w wyroku z 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/GL 373/20.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd orzekł jak w sentencji, oddalając skargę, na podstawie art. 151 ppsa.



*Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA*

Agnieszka Górecka