



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Jużków
	Sędzia WSA Marzanna Sałuda
Protokolant	Starszy referent Izabela Maj-Dziubańska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 sierpnia 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa
z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/785/2018
w przedmiocie statutu sołectwa

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Małgorzata Wasik
Małgorzata Wasik

Orzeczenie jest prawomocne od dnia 10. IX. 2020 r.

Starszy referendarz sądowy

Wojciech

UZASADNIENIE

Pismem z 28 maja 2020 r. Prokurator Okręgowy w Katowicach (dalej jako „Prokurator” lub „Skarżący”) – działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 oraz art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 2325 ze zm. dalej w skrócie „p.p.s.a.”) oraz art. 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm., dalej: Pp) – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 maja 2018 r. Nr XLIII/785/2018 w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Paniowy, zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj.:

1) art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm., dalej: 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 sołectkiej, podczas gdy na podstawie powołanych przepisów rada miejska nie posiada kompetencji do stanowienia tego rodzaju uregulowań;

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

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

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

W jej motywach wskazał, że w podjętej 22 maja 2018 r. na podstawie art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami Rada Miejska w Mikołowie podjęła uchwałę nr XLIII/785/2018 w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Paniowy, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 1 czerwca 2018 r., pod poz. 3562.

W jej § 7 ustaliła, iż do wyłącznej właściwości Zebrania Wiejskiego, będącego organem uchwałodawczym Sołectwa, należy wybór o odwołanie Sołtysa (pkt 1), wybór i odwołanie Rady Sołeckiej (pkt 2). Z kolei zgodnie z jej § 15 ust. 2 na wniosek $\frac{1}{4}$ uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne. Stosownie zaś do treści § 19 ust. 1 kwestionowanej 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 tegoż paragrafu uchwały ustalono, 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. Zaznaczył także, że uchwała ta obowiązuje od 1 grudnia 2018 r. do chwili obecnej.

Jego zdaniem uchwałę tę uznać należy za niezgodną z prawem w części objętej zaskarżeniem. Rozważanie rozpoczął od wskazania, iż 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. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia. W hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują bowiem pozycję zależną i jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych, ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. 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).

Podniósł nadto, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z nim organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W świetle natomiast ustępu 3 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.

Zaznaczył następnie, że uchwalając w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały możliwość przeprowadzenia przez zebranie wiejskie głosowania w inny sposób aniżeli jawny organ stanowiący naruszył jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych, tj. zasadę jawności, która stanowi jeden z elementów gwarancji demokratycznego państwa prawnego. 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). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych 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 powyższej zasady stanowią przepisy u.s.g., zgodnie z art. 11 b ust. 1 u.s.g. działalność organów jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. W myśl art. 11 b ust. 2 u.s.g. 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.

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. Podkreślił przy tym, iż odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko na mocy ustawy.

Przykładem w tym zakresie, jak uznał, może być art. 19 ust. 1 i 4 u.s.g., 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 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. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Go 886/19, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 11 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/OI 1416/15, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt SA/Go 232/16).

Po czym stwierdził, że analiza § 19 ust. 1 i 2 uchwały, gdzie wprowadzony został wymóg kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej prowadzi do wniosku, iż zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g. Powołany bowiem przepis ustawowy w sposób kompletny reguluje wybór sołtysa i rady sołeckiej. Zaznaczył, że art. 36 ust. 2 u.s.g. stanowi, iż wybór sołtysa oraz członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Zgodnie z ugruntowanym już 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 sołeckiej (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2002 r., sygn. II SA 2112/01, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. II SA/Go 886/19; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 września 2019 r., sygn. II SA/Go 469/19; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. II SA/OI 1446/16).

Z kolei odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 7 pkt 1 i 2, w świetle którego do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego należy wybór i odwołanie sołtysa (pkt 1) oraz wybór o odwołanie rady sołeckiej – wskazał, iż w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom

fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych.

Przy czym pismem z 17 lipca 2020 r., co podtrzymał na rozprawie w 27 sierpnia 2020 r., cofnął skargę w części dotyczącej zarzutu skierowanego wobec § 7 pkt 1 i 2.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik gminy Mikołów umocowany przez jej organ wykonawczy uznał niezasadność stanowiska prokuratora i wniósł o oddalenie skargi.

Ustosunkowując się do sformułowanych w niej zarzutów i przytoczonych na ich poparcie twierdzeń podniósł, że w świetle utrwalonych poglądów doktryny i orzecznictwa, stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania tworzą *ex lege* zebranie wiejskie. Tym samym przysługuje im prawo wyboru sołtysa i rady sołectkiej. Pogląd taki zaprezentowano w nowej 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” (red. S. Gajewski, A. Jakubowski), C.H. Beck, 2018 r., Legalis/el). Zdaniem M. Augustyniak „Wybór sołtysa został jednoznacznie przypisany zebraniu wiejskiemu” (M. Augustyniak w: „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz” (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. Pławewski, A. Szewc), Wolters Kluwer 2012 r., Lex/el).

Przy czym mając na uwadze, jak wskazano powyżej cofnięcie skargi w części dotyczącej zarzutu skierowanego wobec § 7 pkt 1 i 2, zasadnym jest ograniczenie przytaczania pełnej polemiki wyrażonej w tym zakresie.

Odnosząc się zaś 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” zaznaczył, że powoływanie się w skardze na art. 11b ustawy o samorządzie gminnym stanowiący w ust. 1, że „działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw” jest nieadekwatne, gdyż norma ta odnosi

się do adresata innego niż uprawnieni do głosowania mieszkańcy Sołectwa obecni na Zebraniu Wiejskim. Stwierdził przy tym, że żaden z powołanych przez prokuratora przepisów nie ma zastosowania wobec uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim. Zaznaczył, 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 systemowej i celowościowej uznać należy, że gdyby intencją ustawodawcy było adresowanie art. 11b i 14 ustawy o samorządzie gminnym także do organów jednostek pomocniczych, to zapewne intencja taka byłaby wyrażona *expressis verbis*. Niezależnie od tego warto odwołać się do ustawowej definicji organu administracji publicznej. Stosownie do treści art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, dalej: Kpa) przez organ administracji publicznej rozumie się przez ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespólonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 Kpa. W tych realiach skonstatował, że uprawnieni do głosowania mieszkańcy Sołectwa obecni na Zebraniu Wiejskim pozostają poza zakresem podmiotowym tego przepisu.

W dalszej kolejności odnosząc się o zarzutu naruszenia prawa w § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały – stanowiącym, że „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” – pełnomocnik Gminy wyjaśnił, że organ stanowiący wprowadzając kryterium *quorum* nie dokonał modyfikacji tych norm art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, które nakazują wybierać sołtysa i członków rady sołeckiej w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przy czym stwierdził, że nawet gdyby uznać, że wprowadzenie *quorum* – w ramach upoważnienia wynikającego z art. art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym – było nieuprawnione, to i tak – jak zaakcentował – swoista konwalidacja tego działania nastąpiła w § 19 ust. 2 statutu. Wyjaśnił, że przepis ten stanowiąc, 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 min.” znosi wprowadzony przez Radę Miejską warunek *quorum*.

Zaznaczył równocześnie, że ta okoliczność wymaga wyraźnego podkreślenia, jako iż ewentualne przyznanie racji Skarżącej co do tego, że § 19 ust. 1 Statutu nie odpowiada brzmieniu art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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 wskazał, 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. Konstatując, że zakwestionowany przez Skarżącą § 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „P.p.s.a.”) – nawiązującego w tym zakresie

wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; „Konstytucja RP”) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 P.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07; z 09 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08; z 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10; dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie „CBOSA”).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały; doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów przepis ten należy stosować wraz z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). 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).

Przyjąć należy, zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej

podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

W toku przeprowadzonej sądowej kontroli zaskarżonej uchwały, na podstawie kryterium jej zgodności z prawem i w kontekście zarzutów sformułowanych w skardze, Sąd uznał, że nie zasługuje ona na uwzględnienie. Zdaniem Sądu nietrafione są sformułowane w niej wnioski i zarzuty oraz motywy przytoczone na ich poparcie. Sąd w pełni akceptuje stanowisko wyrażone w ich przedmiocie przez Gminę.

Przechodząc do *meritum* jawi się na wstępie uwaga, że jak podkreśla się w judykaturze 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).

Wychodząc z powyższych założeń należy zatem stwierdzić, że 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 są jakieś w tym zakresie ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej.

Dokonując merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały wskazać należy, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze (art. 5 ust. 1 u.s.g). 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 u.s.g). Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 u.s.g). W myśl art. 35 ust. 3 u.s.g 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 zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. W rozpatrywanej sprawie na szczególną uwagę zwrócić należy na granice delegacji ustawowej określonej art. 35 ust. 3 pkt 2 i 3 u.s.g, 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 organu 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 – następstwa określonego w nim skutku, jakim jest ważny

wybór sołtysa – że jeżeli w pierwszym terminie nie będzie frekwencji wynoszącej 100 stałych mieszkańców to w drugim, mogącym być zarządzonym nawet czy już po upływie 30 minut, wymóg ten (frekwencji) uznaje się za nieistniejący.

Toteż 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.

Przepis ten, jak słusznie zauważa pełnomocnik Gminy, i jak podniesiono powyżej, 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 ze wszech miar 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. W żaden sposób nie stanowi wprowadzenia w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności jego wyboru, a jedynie określa tryb w jakim wybór ten się ostatecznie konstytuuje. Jednocześnie w ocenie Sądu w żaden sposób określenie tak zasad jak i trybu ujętego w całym § 19 – a nie odczytanego tylko przez pryzmat jednostkowego jego ustępu 1 – nie modyfikuje norm *ius cogens*, a wręcz przeciwnie stanowi ich realizację.

Tryb wyborów sołtysa i rady sołeckiej określony został w art. 36 ust. 2 u.s.g. Zgodnie z jego treścią 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, gdyż ustawodawca nie określił np. w jakim trybie czy w jakiej formie, ale i przez kogo powinny być zgłaszane kandydatury, jaki powinien być sposób głosowania na kandydatów, czy też kwestie czysto techniczne – jak przeprowadzić głosowanie z zachowaniem zasady tajności. Wszystkie szczegółowe zasady przeprowadzania

wyborów sołtysa i rady sołeckiej powinny być unormowane w akcie założycielskim jednostki pomocniczej jakim jest statut sołectwa. Statut ten jest aktem prawa miejscowego. Należy tym samym do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i winien być przestrzegany. I o ile art. 36 ust. 2 u.s.g. określa podstawowe prawa wyborcze organów sołectwa, przysługujące stałym mieszkańcom sołectwa realizowane w głosowaniu: tajnym i bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów, to już nie określa trybu wyborów organów jednostek pomocniczych gminy, ani sprzężonych z nim zasad, pozostawiając to mocą art. 35 ust. 1 pkt 2 u.s.g. do regulowania w statucie prawodawcy lokalnemu.

Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia, że art. 36 ust. 2 u.s.g. określa, iż 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. Ustawodawca nie określił – jak wskazano także 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. Stosownie do art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy wszystkie szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów sołtysa i rady sołeckiej winny być unormowane w statucie sołectwa. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż 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 października 2019 r. sygn. akt II II SA/Rz 817/19, WSA w Gliwicach z 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt IV SA/GI 1293/11, publ. CBOS)

Tym samym zauważenia wymaga, że zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej nie są ujęte w jednym akcie prawnym albowiem są określone po części w u.s.g. (art. 36 ust. 2 zd. 1 u.s.g.), po części zaś w statucie sołectwa (art. 36 ust. 2 zd. 2 u.s.g.), który zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g. określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. W przedmiotowej sprawie zdaniem Sądu powinność tę, wynikającą z art. 35 ust. 3 u.s.g., prawidłowo zrealizowała rada miejska w zaskarżonej uchwale, wykonując zgodnie z prawem obowiązek normatywny.

Podobnie, jako nieuzasadniony Sąd ocenił zarzut naruszenia prawa w § 15 ust. 2 stanowiący, że „na wniosek 1/4 uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne”. Unormowanie to nie pozostaje ani w sprzeczności z zasadą jawności ustanowioną przez Ustrojodawcę w art. 61 Konstytucji, ani też nie narusza przepisów powszechnie obowiązujących, w tym przywoływanych w skardze art. 35 ust. 3 w zw. z art. 11b i art. 14 u.s.g. W pierwszej kolejności z uwagi na powyższe argumenty dotyczące samodzielności gminy w kreowaniu zasad działania organów jednostek pomocniczych, zaś w drugiej z uwagi na brak równości pomiędzy głosowaniem tajnym a jawnością działania organów. Wszak wynik głosowania wola rady miejskiej w zaskarżonej uchwale nie jest niejawnym. Głosowanie jako czynność sfery woluntatywnej (wolicjonalnej), 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.

Tajność głosowania odnosi się tylko i wyłącznie do fazy, jako czynności technicznej samego aktu głosowania, a nie jego wyniku stanowiącego wyraz działania zebrania wiejskiego.

Główną 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). 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. Obywatel RP będąc jednocześnie mieszkańcem danej społeczności lokalnej nie może mieć praw mniejszych z racji tej przynależności niż zagwarantowane mu Konstytucją RP.

Przyjęcie, jak oczekuje tego skarżący, na zasadach analogii głosowania podczas zebrania wiejskiego z określonymi w art. 14 u.s.g. w związku z art. 11b tej ustawy zdaniem Sądu jest nieuprawnione i nieuzasadnione. Mieszkańcy z mocy prawa tworzą gminę, która bez nich nie istnieje, nie są jednak jej organami choć stanowią jej władzę, gdyż mają prawo wybieralności. Przy czym 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.

Zebranie wiejskie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.s.g., nie jest formą demokracji pośredniej, lecz bezpośredniej. To z kolei oznacza, że mieszkańcy gminy zamieszkujący na terenie danego sołectwa, w zakresie przyznanych sołectwu kompetencji, sprawują władzę nie poprzez swoich przedstawicieli, ale 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 zatem 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 u.s.g., przenosić na regulacje dotyczące sołectwa i to nie tylko dlatego, że sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a nie jej organem (art. 5 ust. 1 u.s.g.), ale również z uwagi na diametralnie odmienny sposób wyłaniania organów gminy (w wyborach powszechnych) i zebrania wiejskiego, (które tworzą z mocy ustawy wszyscy uprawnieni do głosowania mieszkańcy sołectwa). Ponieważ w przypadku zebrania wiejskiego, władzę publiczną sprawują w sposób bezpośredni mieszkańcy, odpada – w ocenie Sądu – konieczność wprowadzania dodatkowego mechanizmu kontrolnego, jakim jest zasada jawnych głosowań.

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.

Ta 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. Podstaw tych nie można wywodzić, jak czyni to skarżący, także z jawności działania organów gminy, wszak:

po pierwsze – „jawność działania” to nie to samo co jawność głosowania, a
po drugie - zebranie wiejskie to nie organ gminy.

Sąd podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Kielcach, w którym wskazano także, 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 treść art. 36 ust. 2 u.s.g., 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 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 jednak podstaw, aby wyprowadzać z tego przepisu generalny wniosek, że wszystkie inne głosowania, poza wyborem sołtysa i członków rady sołeckiej, 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 – tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyroku z 29 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 387/20, w którym skład orzekający odwołał się do wyroku tamt. Sądu z 6 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 658/19, ze wskazaniem na wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1528/17.

Równocześnie Sąd w niniejszej sprawie podziela wyrażony tam pogląd, że tworzenie jednostek pomocniczych gminy oraz regulacja zadań organów i trybów wyboru osób pełniących określone funkcje w organach tych jednostek stanowi zakres regulacji wewnętrznego ustroju gminy. Potwierdza to przywoływany wielokrotnie powyżej art. 35 ust. 1 u.s.g. Rada gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statusu 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. Bez samodzielności nie byłoby samorządu terytorialnego, co wyraźnie zauważył ustawodawca wpisując zasadę samodzielności samorządu do Konstytucji RP (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). 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, organ stanowiący gminy korzysta z władztwa i ma prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw.

Konstatacja ta 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. O ustroju gminy stanowi jej statut (stosownie do art.

3 ust. 1 u.s.g.), a organizację i zadania jednostki pomocniczej (czyli w istocie jej ustrój) określa statut takiej jednostki (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Na tym polega racjonalność ustawodawcy, 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 wszystkie przedstawione wyżej argumenty 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 został wydany z naruszeniem prawa, które mogłoby skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

Równocześnie Sąd zauważa, że mając na uwadze sposób wnoszenia skargi przez prokuratora czy też uczynienie opisu, wskazanie, podmiotu ją wnoszącego jawi się konieczność określenia jego pozycji prawnej w zainicjowanym tą skargą postępowaniu przed sądem administracyjnym a tym samym potrzeba wyjaśnienia, że prokurator, który występuje czy to ze skargą, czy wstępuje do toczącego się już postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego albo obowiązku innej osoby, nie będąc stroną tego postępowania, jest podmiotem działającym na prawach strony. W ten sposób staje się uczestnikiem postępowania na prawach strony nie występując w postępowaniu zamiast strony, ale niezależnie od niej.

Sąd uznał, że autor skargi mając prawne umocowanie do jej sporządzenia działał przy tym z prawnego umocowania Prokuratora Okręgowego w Katowicach jako zwierzchnika danej jednostki organizacyjnej, o czym szerzej poniżej. Jest to istotne ze względu na kwestię kosztów ale i skutków prawnych. Tę pierwszą rozwiązała uchwała NSA z 3 lipca 2017 r., sygn. akt I OPS 1/17 czy z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 4/07. Kwestie skarżącego, czy jest nim organ szczebla okręgowego czy indywidualny prokurator tej jednostki, wbrew stanowisku zawartemu w piśmie procesowym Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach z 6 sierpnia 2020 r. Sąd postrzega odmiennie. Oznacza to, że zgadza się, iż prokurator Prokuratury Okręgowej, imiennie wskazany przez przełożonego mógł sporządzić skargę i ją podpisać ale winien ją wnieść za pismem przewodnim Prokurator Okręgowy (jak akt oskarżenia), który zapewnia udział prokuratora w rozprawie lub składa wnioski w tej kwestii do Prokuratora Regionalnego. Mógł też sporządzić skargę z umocowania Prokuratora Okręgowego, zgodnie z zakresem zleconych mu

zadań lub czynności o czym stanowi ustawa Prawo o prokuraturze w art. 4. Prokurator działa jako organ realizujący zadania prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności. Inne też są uprawnienia prokuratora wnoszącego skargę a inne wstępującego do postępowania (uchwała NSA z 10 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OPS 6/05).

Zatem z racji wniesienia skargi przez prokuratora danego szczebla, danej jednostki organizacyjnej, to nie on, ale i nie jednostka organizacyjna, a jego zwierzchnik a zarazem przedstawiciel tej jednostki, jest stroną tego postępowania, a właściwie podmiotem działającym na prawach strony, gdyż nie jest organem, którego działalności skarga dotyczy.

Prokurator, w tej sytuacji prawnej, nie występuje w imieniu własnym ale jako podmiot znajdujący się w strukturach organizacyjnych podmiotu publicznego jakim jest prokuratura, w której wykonuje (podejmuje) czynności prawne i z tej przynależności, i tylko w związku z nią nabywa te uprawnienia. Na marginesie inaczej aniżeli w sytuacji normowanej w art. 175 § 2 P.p.s.a., kiedy jako strona posiada uprawnienie do złożenia skargi kasacyjnej.

Ponieważ prokurator działający na podstawie art. 8 § 1 P.p.s.a. nie działa we własnym imieniu (jak ma to miejsce w sytuacji wskazywanej powyżej, czyli określonej w art. 175 § 2 P.p.s.a.), 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. Tym samym wskazując na kompetencje poszczególnych prokuratorów w zależności od zajmowanego stanowiska prokuratorskiego nie sposób w pierwszej kolejności nie wskazać na ogólne zasady reprezentacji a 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 Pp).

Kwestie te są istotne albowiem dokonując czynności prawnych, należy pamiętać o tym, że aby były one skuteczne zależy m.in. od prawidłowej reprezentacji podmiotu, w imieniu którego następuje działanie. W przypadku podmiotów publicznych, szczególnie tych działających w ramach poszczególnych osób prawnych, czy jednostek organizacyjnych, ważne jest dokładne określenie ich statusu, w tym z uwzględnieniem formy organizacyjno-prawnej, w której działają. Takie postępowanie jest warunkiem niezbędnym do określenia tego, kto jest stroną,

kto podmiotem na prawach stron, komu przysługuje prawo udziału w postępowaniu i sprzężone z tym uprawnienia składania wniosków, środków zaskarżenia. Tym samym określanie podmiotu mogącego dokonać prawnie skutecznej czynności.

Z art. 1 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze wynika w sposób niebudzący wątpliwości zasada jednolitości. Oznacza ona, iż w stosunkach zewnętrznych wszyscy prokuratorzy tworzą jednolitą strukturę organizacyjną, a działania poszczególnych prokuratorów są działaniami prokuratury jako całości (tak też: A. Kielyka i inni, Prawo o prokuraturze. Komentarz. Warszawa 2017, str. 72-73). Przepis ten jednoznacznie określa, że Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej „Instytutem Pamięci Narodowej”.

Ustawodawca w ustawie o prokuraturze, w jej art. 2 jednoznacznie też ustanowił, że prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Określając zarazem w art. 3 § 1 tej ustawy, że obowiązki określone w art. 2 realizują: Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy. Wśród tych obowiązków są: zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji (pkt 7) czy też podejmowanie innych czynności określonych w ustawach (pkt 14).

Z treści normy art. 5 ustawy Prawo o prokuraturze wynika, że prokurator może uczestniczyć w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej. Natomiast norma art. 67 tej ustawy stanowi, że udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach określają ustawy. Kwestię udziału prokuratora w postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulują przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Norma art. 8 P.p.s.a. stanowi, że 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 wymaga tego ochrona praworządności. Zaś z normy art. 50 P.p.s.a. wynika, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny oraz

m.in. prokurator. Postępowanie przed sądem toczy się z udziałem prokuratora, jeżeli wniósł skargę, albo zgłosił swój udział w postępowaniu przed sądem (art. 92 § 1 P.p.s.a.). W dalszych przepisach dotyczących kwestii prokuratora, przedmiotowa ustawa wprowadza szczególne kompetencje dla Prokuratora Generalnego (art. 264 § 2, art. 265 zdanie pierwsze, art. 285b P.p.s.a.) czy prokuratora Prokuratury Krajowej lub prokuratora innej jednostki organizacyjnej, spełniającego wymagania w tym przepisie wskazane (art. 265 zdanie drugie P.p.s.a.). Wówczas, z uwagi na skonkretyzowanie podmiotu dla skuteczności działania wymagane jest imienne upoważnienie do działania w imieniu tego indywidualnie określonego podmiotu. Zatem są one uregulowanie odmiennie aniżeli uprawnienia prokuratora, nie określone co do zajmowanej funkcji.

W ocenie sądu nie może budzić wątpliwości, że uprawnienia prokuratora wynikające, jak w niniejszym postępowaniu, z art. 8 P.p.s.a. nierozzerwalnie związane są z działalnością prokuratury, w której zadania wykonuje. Powyższy pogląd potwierdzają regulacje Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wydanego na podstawie art. 36 § 1 ustawy prawo o prokuraturze, który obejmuje w pkt 9 szczegółowy porządek wykonywania przez prokuratora czynności w postępowaniu administracyjnym i przed sądami administracyjnymi, który nie może być jednak sprzeczny z zapisami innych ustaw regulujących te kwestie (kpa, P.p.s.a.). Regulamin został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1206 ze zm., dalej: regulamin). Regulamin w § 1 pkt 9 powtarza zapis art. 36 § 1 Pp. Dalej określa, że „Właściwość prokuratora oznacza zakres jego czynności w jednostce organizacyjnej prokuratury, do której został powołany, chyba że niniejsze rozporządzenie stanowi inaczej” (§ 2).

Równocześnie dla wzmocnienia tego stanowiska należy wskazać na § 368 regulaminu, który określa właściwość jednostek prokuratury (nie – co ważne – prokuratorów) w sprawach z zakresu prawa administracyjnego, stanowiąc, że:

ust. 1. Z zastrzeżeniem ust. 3 i 4 oraz § 369 ust. 1, § 370 i 371, sprawy, o których mowa w § 367 ust. 1, należą do zakresu działania prokuratury rejonowej lub prokuratury okręgowej, na których obszarze właściwości wszczęto albo powinno być wszczęte postępowanie administracyjne;

ust. 1a. Jeżeli organ swoim zakresem właściwości obejmuje obszar działania więcej niż jednej prokuratury rejonowej lub prokuratury okręgowej, właściwość

miejscową ustala się: 1) w sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia;

2) w innych sprawach – według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w jego braku – według miejsca pobytu w kraju strony lub jednej ze stron; jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju miejsca zamieszkania (siedziby) ani miejsca pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju;

ust. 1b. Właściwość miejscowa prokuratury nie ulega zmianie w przypadku postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie nadzwyczajnym;

ust. 2 W razie sporu sprawą zajmuje się ta jednostka organizacyjna, właściwa według ust. 1, w której wcześniej zarejestrowano sprawę.

ust. 2a. Do sporów o właściwość miejscową stosuje się odpowiednio przepisy § 116 ust. 3 i 4;

ust.3. Jeżeli sprawa jest szczególnie zawiła, prokurator rejonowy albo prokurator okręgowy może przedstawić akta sprawy lub inne materiały z wnioskiem o jej przejęcie odpowiednio prokuratorowi okręgowemu albo prokuratorowi regionalnemu;

ust. 4. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, ze względu na dobro prowadzonego postępowania, Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub upoważniony zastępca Prokuratora Generalnego oraz kierownik jednostki nadrzędnej mogą przekazać podległej jednostce, do prowadzenia lub nadzoru sprawę z pominięciem zasad właściwości miejscowej określonych w ust. 1;

ust. 5. Skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach, w których decyzję ostateczną wydał minister, wnosi odpowiednio prokurator okręgowy albo prokurator regionalny. W takim przypadku stosuje się odpowiednio przepis § 369 ust. 1.

Z kolei w § 28 pkt 9 regulaminu, wśród zadań komórek organizacyjnych w prokuraturze regionalnej, wskazano udział prokuratorów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tożsame regulacje zawarto w § 30 pkt 10 „Zadania komórek organizacyjnych w prokuraturze okręgowej”. Dla komórek organizacyjnych prokuratury rejonowej przewidziano tylko w § 36 pkt 5 udział prokuratorów w postępowaniu administracyjnym. Natomiast zgodnie z § 56 pkt 1 „Kierownicy jednostek dokonują podziału czynności podległych im prokuratorów, określając zakres i rodzaj wykonywanych przez nich zadań, z jednoczesnym wskazaniem czynności zastrzeżonych dla siebie (...). Pkt 8. Podziału czynności dokonuje się w

formie zarządzenia, którego treść podaje się do wiadomości wszystkich pracowników, czyniąc o tym adnotację z datą i podpisem zainteresowanych. Zapis § 64 pkt 1 regulaminu jednoznacznie wskazuje, że użyte w ustawie słowo „prokurator” odnosi się do organu - szefa jednostki danego szczebla, gdyż potwierdza to zapis „Nadzór służbowy nad czynnościami podległych prokuratorów”. Prokuratorzy, niezależnie od obowiązków określonych w art. 3 § 1 pkt 1 ustawy (Realizacja zadań prokuratury), sprawują nadzór służbowy nad czynnościami podległych prokuratorów, mogą wydać im polecenie, odebrać sprawę, itd. Pismo przewodnie do aktu oskarżenia podpisuje kierownik jednostki, co wynika z § 228 pkt 1 regulaminu – stanowiący, że: Akt oskarżenia przesyła do sądu odpowiednio (...), czy „Prokurator rejonowy może podjąć czynności przed sądem okręgowym jako sądem pierwszej instancji, jeżeli uzasadniają to wyniki postępowania prowadzonego w podległej mu jednostce” (§ 354 pkt 2 regulaminu). Skargę kasacyjną oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnosi do Sądu Najwyższego odpowiednio prokurator okręgowy albo prokurator regionalny, przedstawiając niezwłocznie akta sprawy lub inne materiały Prokuraturze Krajowej. Prokurator okręgowy sporządza i wnosi skargi wymienione w ust. 1 tylko w sprawach, w których postępowanie zakończone zaskarżonym orzeczeniem zostało zainicjowane przez niego albo podległego prokuratora rejonowego lub toczyło się z udziałem tych prokuratorów (§ 366 pkt 1 i pkt 2 regulaminu). Zapis ten nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, kto wnosi skargę do sądu administracyjnego. Jest jednoznaczny, że czyni to prokurator okręgowy a w drodze wyjątku prokurator rejonowy.

Dodatkowo wskazać należy, że § 367 pkt 5 regulaminu, który znajduje umocowanie w art. 36 § 1 Pp „szczegółowy porządek wykonywania czynności w postępowaniu administracyjnym i przed sądem administracyjnym” oraz art. 70 tej ustawy. Stanowi, że „Jeżeli niezgodna z prawem uchwała organu samorządu terytorialnego wywołała lub może wywołać niekorzystne skutki prawne, które można odwrócić z zastosowaniem art. 147 rozstrzygnięcia sądu w razie uwzględnienia skargi na akty prawa miejscowego i akty organów jednostek terytorialnych (...) prokurator wnosi skargę na tę uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego z żądaniem stwierdzenia jej nieważności lub stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Oznacza to, że w pierwszej kolejności prokurator w przypadku niezgodności z prawem uchwały winien zwrócić się do organu, który ją wydał o zmianę, może wnioskować o jej uchylenie do organu nadzoru może też wystąpić o

stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego, ale gdy stwierdzi, że wywołała lub może wywołać niekorzystne skutki. Zatem sam Minister sprawiedliwości ograniczył kompetencje prokuratora przy zaskarżaniu uchwał określając konkretny tryb postępowania i przesłanki do podejmowania konkretnych działań. Wynika z tych regulacji kiedy prokurator musi wnieść skargę a kiedy winien uruchomić postępowanie organów administracji.

W przedmiotowej sprawie prokurator nie wystąpił do organu o zmianę uchwały, ale skorzystał bezpośrednio z możliwości wniesienia skargi wskazanej w art. 70 Pp. Nie wykazał jednak niekorzystnych skutków prawnych jakie wywołała uchwała czy mogła wywołać, które można odwrócić z zastosowaniem art. 147 § P.p.s.ą., czego wymaga § 367 pkt 5 regulaminu. Innymi słowy nie dał organowi możliwości zmiany spornej uchwały ani organowi nadzoru podjęcia działań naprawczych. Nie wskazał też jakie niekorzystne skutki prawne uchwałą wywołała i może jeszcze wywołać skoro funkcjonuje w obrocie prawnym.

Nadto to prokurator regionalny lub prokurator okręgowy w mieście stanowiącym siedzibę wojewódzkiego sądu administracyjnego zapewnia udział prokuratora w posiedzeniach tego sądu w sprawach, w których prokurator zainicjował postępowanie administracyjne lub brał w nim udział albo wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zgłosił udział w postępowaniu przed tym sądem. Po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zgłoszeniu udziału w postępowaniu przed tym sądem akta podręczne sprawy lub inne materiały niezwłocznie przekazuje się prokuratorowi regionalnemu lub prokuratorowi okręgowemu właściwemu do zapewnienia udziału prokuratora w posiedzeniu sądu, chyba że prokurator, który wniósł skargę, zamierza sam wziąć udział w tym posiedzeniu. Z przebiegu i wyników rozprawy lub posiedzenia prokurator składa niezwłocznie sprawozdanie wraz z własną oceną orzeczenia lub zarządzenia przełożonemu, który swoim podpisem pod adnotacją w aktach podręcznych stwierdza przyjęcie sprawozdania (§ 371 pkt 1, 2 i 3 regulaminu). Wskazać też należy, że regulamin w § 372a w przypadku skarg kasacyjnych i skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądu administracyjnego kończących postępowanie w sprawach, odsyła do odpowiedniego stosowania § 332a, § 332b i § 332d–332h dotyczących kasacji.

Nadto normodawca używa określenia prokurator wykonujący czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej (§ 332a), lub naczelnicy właściwego wydziału,

jeżeli ma to być inny prokurator niż rejonowy, okręgowy czy regionalny. Wynika to z przyjętej zasady jednolitości prokuratury. Bowiem, jak wskazano powyżej, prokuratura RP ukształtowana jest według dyrektywy organizacyjnej, w myśl której stanowi ona jednolitą całość, a czynności poszczególnych jej organów są czynnościami całej prokuratury. Taki kształt omawianej instytucji nadaje art. 1 ust. 1 Pp, o czym także szerzej powyżej. Szczegółowe zadania wskazano w art. 3 -9 ustawy. Ograniczeniem zarówno dla Prokuratora Generalnego, jak i dla prokuratorów przełożonych, są jedynie sytuacje przewidziane w ustawie, np. gdy ustawa zastrzega daną czynność wyłącznie do właściwości prokuratora określonej rangi. Wyróżnienie poszczególnych jednostek prokuratury (Prokuratura Generalna, prokuratury apelacyjne, okręgowe i rejonowe) ma cel jedynie organizacyjny, techniczny, umożliwiający wykonywanie jej ustawowych zadań. W ocenie Sądu prokurator wykonując czynności służbowe równocześnie reprezentuje prokuraturę jako całość. Zasada ta 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).

Mając powyższe na uwadze należy także podkreślić, że 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. Zdania prokuratury wynikające z ustawy o prokuraturze – jak wskazano powyżej – wykonują różni prokuratorzy, to jednakże ponieważ reprezentacja tej jednostki organizacyjnej nie budzi wątpliwości i jest określona prawnie w dziale II ustawy o prokuraturze zatytułowanym „Organizacja prokuratury”, toteż reprezentant jej (jako kierownik jednostki i zwierzchnik) staje się podmiotem na prawach strony, zaś autor skargi działa z jego prawnego umocowania.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd orzekł jak w sentencji, oddalając skargę, na podstawie art. 151 P.p.s.a..



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Małgorzata Wasik
Małgorzata Wasik