

ODPIS



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 października 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Anna Apollo
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Herman (spr.)
	Sędzia WSA Marzanna Sałuda
Protokolant	Specjalista Beata Kujawska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 października 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa
z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/782/2018
w przedmiocie przyjęcia statutu sołectwa Śmiłowice

oddala skargę.



Za zgodność z oryginałem
Na oryginale właściwe podpisy

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna Spudis

UZASADNIENIE

Pismem z 28 maja 2020 r. Prokurator Okręgowy w Katowicach (dalej: 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 (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. dalej: p.p.s.a.) oraz art. 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm., dalej: P.p.) – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa z 22 maja 2018 r., Nr XLIII/782/2018, w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Śmiłowice, zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj.:

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 (t.j. 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 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 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 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 u.s.g. 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 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 uzasadnieniu skargi wskazał, że 22 maja 2018 r. na podstawie art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g., po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami, Rada Miejska w Mikołowie podjęła uchwałę nr XLIII/782/2018 w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Śmiłowice, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego 1 czerwca 2018 r., pod poz. 3559.

W jej § 7 ustaliła, 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. Na początku swoich rozważań skarżący wskazał, że 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 u.s.g.. Co więcej, ze wskazanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności określonej 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. Za każdym razem 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).

Skarżący wskazał ponadto, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym 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.

Prokurator podniósł następnie, że uchwalając w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały możliwość przeprowadzenia przez zebranie wiejskie głosowania w inny sposób aniżeli jawny Rada Miejska Mikołowa naruszyła 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. W prawie tym zawiera się 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 u.s.g., gdyż zgodnie z art. 11 b ust. 1 u.s.g. działalność organów jest jawna, przy czym 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.

Dalej prokurator podkreślił, że zgodnie 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. Co więcej, skarżący podniósł, że odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko na mocy ustawy.

Jako przykład w tym zakresie prokurator wskazał 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., 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 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.

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 u.s.g. Zdaniem skarżącego, powołany przepis ustawowy reguluje wybór sołtysa i rady sołectkiej w sposób kompletny. Co więcej, zaznaczył że art. 36 ust. 2 u.s.g. 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 (tak: 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).

Odnosząc się natomiast do zarzutu w zakresie § 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 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 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.

Pismem z 17 lipca 2020 r., cofnął skargę w części dotyczącej zarzutu skierowanego wobec § 7 pkt 2, co zmodyfikował na rozprawie w dniu 6 października 2020 r., w ten sposób, że doprecyzował zarzuty, podtrzymując skargę w zakresie powołania Rady Sołeckiej i Sołtysa, ponadto wskazał, że zarzuty dotyczą załącznika do uchwały dotyczącej Rady Sołeckiej.

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

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 sołeckiej. 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” 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).

W części dotyczącej zarzutu skierowanego wobec § 7 pkt 1 i 2, wskazała, że przyjęta przez organ regulacja nie uszczupliła prawa wyborczego któregośkolwiek ze stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, a organowi

pozostawiono swobodę w zakresie dotyczącym określenia m.in. zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej oraz zadania tych organów .

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” pełnomocnik gminy Mikołów zaznaczył, że powoływanie się w skardze na art. 11b u.s.g. 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 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 u.s.g. 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 dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, dalej: K.p.a.) 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 K.p.a. 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, że „Dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołectkiej, na Zebraniu Wiejskim wymagana jest obecność w pierwszym terminie co najmniej 100 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania” pełnomocnik Gminy wskazał, że organ stanowiący wprowadzając kryterium *quorum* nie dokonał modyfikacji tych elementów normy z art. 36 ust. 2 u.s.g., które nakazują wybierać sołtysa i członków rady sołectkiej w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych

mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Stwierdził przy tym, że nawet gdyby uznać, że wprowadzenie *quorum* w ramach upoważnienia wynikającego z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. było nieuprawnione, to i tak, jak zaakcentował, swoista konwalidacja tego działania nastąpiła w § 19 ust. 2 statutu. Wyjaśnił, że przepis ten stanowiąc, 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 min.” znosi wprowadzony przez Radę Miejską warunek *quorum*.

Podkreślił ponadto, że ewentualne przyznanie racji skarżącemu co do tego, że § 19 ust. 1 Statutu nie odpowiada brzmieniu art. 36 ust. 2 u.s.g., 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 pełnomocnik Gminy 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. Konstatając, 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 sołectkiej 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:

Skarga nie jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. 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 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 na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji 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). Zgodnie zaś z 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. 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.). Przepis ten nie wskazuje 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 normę tą należy stosować wraz z art. 91 u.s.g., 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).

Zgodnie z orzecnictwem sądowoadministracyjnym, 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.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy należy wskazać, że po 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 tej sprawie przez Gminę.

Podnieść na wstępie należy, że jak podkreśla się w judykaturze 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 wyraźnej 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 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 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 w tym zakresie występują jakiegokolwiek ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej.

Oceniając merytorycznie zaskarżoną uchwałę trzeba wskazać, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze (art. 5 ust. 1 u.s.g). Do wyłącznej kompetencji rady należy zaś 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). Co więcej, zgodnie z 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 przedmiotowej 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 opiniotwórczy. 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 Sołectkiej, 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 sołectkiej unormowana została w art. 36 ust. 2 u.s.g, zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołectkiej 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 sołectkiej powinny być unormowane w akcie założycielskim jednostki pomocniczej jakim jest statut sołectwa. Statut ten jest aktem prawa miejscowego. Należy tym samym do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i winien być przestrzegany. O ile art. 36 ust. 2 u.s.g. określa podstawowe prawa wyborcze organów sołectwa, przysługujące stałym mieszkańcom sołectwa realizowane w głosowaniu: tajnym i bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów, to już nie określa trybu wyborów organów jednostek

pomocniczych gminy, ani sprzężonych z nim zasad, pozostawiając to mocą art. 35 ust. 1 pkt 2 u.s.g. do regulowania w statucie prawodawcy lokalnemu.

Jednocześnie, co warto podkreślić, zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. 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 u.s.g. 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 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).

X 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 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 rozstrzyganej sprawie, zdaniem Sądu, powinnośc 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 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 u.s.g. Po pierwsze, z uwagi na powyższe argumenty dotyczące

samodzielności gminy w kreowaniu zasad działania organów jednostek pomocniczych, a po drugie, z uwagi na brak równości pomiędzy głosowaniem tajnym a jawnością działania organów. 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.

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

Podstawową funkcją takiego unormowania głosowania jest zapewnienie gwarancji swobody i bezpieczeństwa podjętej decyzji przez mieszkańca danej społeczności samorządowej, 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, jak oczekuje tego, 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 niezasadnione. Mieszkańcy z mocy prawa tworzą gminę, która bez nich nie istnieje, nie są jednak jej organami choć stanowią jej władzę, gdyż mają prawo wybieralności. 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.

Zebranie wiejskie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.s.g., 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 u.s.g., przenosić na regulacje dotyczące sołectwa i to nie tylko dlatego, że sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, a nie jej organem (art. 5 ust. 1 u.s.g.), ale również z uwagi na zupełnie odmienny sposób wyłaniania organów gminy (w wyborach powszechnych) i zebrania wiejskiego, (które tworzą z mocy ustawy wszyscy uprawnieni do głosowania mieszkańcy sołectwa). Ponieważ w przypadku zebrania wiejskiego, władzę publiczną sprawują w sposób bezpośredni mieszkańcy, odpada w ocenie Sądu konieczność wprowadzania dodatkowego mechanizmu kontrolnego, jakim jest zasada jawnych głosowań.

Wobec powyższego, 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.

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, bowiem:

- *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, że (...) konieczność jawnego głosowania w każdym przypadku, zwłaszcza w tak małej wspólnotce, 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 znaleźć się więc uregulowanie, które pozostawałoby w sprzeczności z art. 36 ust. 2 u.s.g. i przewidywało możliwość wyboru organów sołectwa w głosowaniu jawnym. Nie ma 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 (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).

Jednocześnie 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 już wielokrotnie 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 rudymenarnych 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 jest wyprowadzona z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, według którego 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.). 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 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 narusza prawa, w dodatku w stopniu istotnym, co mogłoby skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

Równocześnie Sąd zauważa, że mając na uwadze sposób wnoszenia skargi przez prokuratora czy też oznaczenie podmiotu ją wnoszącego, zachodzi konieczność wskazania 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. 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. 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 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 P.p.).

Kwestie te są istotne gdyż 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, że w stosunkach zewnętrznych wszyscy prokuratorzy tworzą jednolitą strukturę organizacyjną, a działania poszczególnych prokuratorów są działaniami prokuratury jako całości (tak też: A. Kiełyka 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 kolei, 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 określonego 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. nierozdzielnie 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. (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1206 ze zm., dalej: regulamin). Regulamin w § 1 pkt 9 powtarza zapis art. 36 § 1 P.p. 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 (ale 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 P.p. „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 zaskarzaniu 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 P.p. Nie wykazał jednak niekorzystnych skutków prawnych jakie wywołała uchwała czy mogła wywołać, które można odwrócić z zastosowaniem art. 147 § p.p.s.a., czego wymaga § 367 pkt 5 regulaminu. A zatem 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.

Ponadto, 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 P.p., 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).

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. Zadania prokuratury wynikające z ustawy o prokuraturze jak wskazano powyżej wykonują różni prokuratorzy, to jednak 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.

Prezentując powyższe stanowisko i jego argumentację, Sąd w całości podziela wyrażone już poglądy w nieprawomocnych wyrokach tut. Sądu sygn. III SA/GI 272/20, III SA/GI 370/20 w sprawach ze skarg Prokuratora Okręgowego w przedmiocie unieważnienia tożsamyh i spornych regulacji zawartych w zaskarżonych uchwałach.

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



Za zgodność z oryginałem
Na oryginał właściwe podpisy
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna [signature]