

ODPIS



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 września 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

Sędziowie: sędzia NSA Rafał Stasikowski
sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

Protokolant: starszy asystent sędziego Joanna Ukalska

po rozpoznaniu w dniu 10 września 2024 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Katowicach
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 31 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/GI 370/20
w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa
z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/783/2018
w przedmiocie przyjęcia statutu sołectwa Bujaków

1. odmawia sprostowania wyroku w zakresie oznaczenia numeru zaskarżonej uchwały,
2. oddala skargę kasacyjną,
3. oddala wniosek Rady Miejskiej Mikołowa o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 31 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/GI 370/20 oddalił skargę Prokuratora Okręgowego w Katowicach na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 maja 2018 r. nr XLIII/783/2018 w przedmiocie przyjęcia statutu sołectwa Bujaków.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd pierwszej instancji uznał, że nietrafny jest zarzut skargi dotyczący naruszenia zasady jawności wyrażonej w art. 35 ust. 3 w związku z art. 11b i art. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.) zwanej dalej u.s.g., poprzez określenie w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały, że na wniosek $\frac{1}{4}$ uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne.

Wyjaśniono, że art. 11b u.s.g., zgodnie z którym działalność organów gminy jest jawna, dotyczy organów gminy. Stosownie zaś do art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Treść powołanego przepisu jest jasna i ponad wszelką wątpliwość wynika z niego, że podmiotom innym niż w nim wymienione nie przysługuje przymiot organu gminy, nie dotyczą ich zatem żadne zakazy w zakresie ograniczenia jawności. Członkowie zebrania wiejskiego, których art. 36 ust. 1 u.s.g. czyni organem uchwałodawczym w sołectwie to po prostu stali mieszkańcy danej jednostki pomocniczej, osoby prywatne, nie piastujące żadnych funkcji publicznych, które nie posiadają kompetencji do gospodarowania mieniem komunalnym, i które – z racji tego, że nie piastują żadnych funkcji publicznych – posiadają prawo do prywatności gwarantowane im przez art. 47 Konstytucji RP. Fakt, że osoby wchodzące w skład zebrania wiejskiego nie pełnią funkcji publicznych odróżnia ich od radnych różnych szczebli samorządu terytorialnego, którzy piastują swe funkcje z wyboru, a kandydując zgodzili się na to, że ich działania będą jawne i poddane kontroli społecznej. Natomiast w niewielkiej społeczności jaką jest sołectwo, wprowadzenie głosowania tajnego w niektórych sytuacjach, np. w przypadku kwestii dotyczących choćby pośrednio zagadnień personalnych, światopoglądowych czy innych kontrowersyjnych w danym środowisku może być wręcz gwarantem swobodnego i nieskrępowanego aktu głosowania i służyć realizacji zasad demokracji. Tym samym brak jest jakichkolwiek podstaw do odebrania samym zainteresowanym prawa decydowania o formie czy sposobie podejmowanego przez nich głosowania.

W ocenie Sądu nie narusza prawa także § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym 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. Stosownie bowiem do art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. to statut jednostki pomocniczej określa zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. W sytuacji zatem, gdy racjonalny ustawodawca przekazał radzie gminy prawo do ustalenia zasad i trybu wyborów, ma ona prawo wprowadzać takie regulacje zasad i trybu wyborów, jakie uzna za zasadne i celowe, o ile tylko nie naruszają przepisów bezwzględnie obowiązujących. Ponadto § 19 winien być wykładany całościowo, a nie w oderwaniu od jego ust. 2 stanowiącego, że jeżeli w wyznaczonym terminie liczba uczestników zebrania nie spełnia wymogu określonego w ust. 1, zwołujący Zebranie Wiejskie może zarządzić odbycie następnego Zebrania Wiejskiego w tym samym dniu, po upływie 30 minut. Tak całościowo wykładany § 19 statutu ustanawia zasady i tryb wyboru sołtysa i takie kompleksowe odczytanie jego pełnej treści wskazuje na wypełnienie ustawowego upoważnienia, które jednocześnie nie narusza prawa. Zaakcentowano przy tym, że utworzenie jednostek pomocniczych nie jest obligatoryjne, zatem nie można do nich stosować regulacji ustawowych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, a które są ściśle określone w Konstytucji i ustawie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Prokurator Prokuratury Regionalnej w Katowicach, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu przeczeniu zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 1 i 3 w związku z art. 11b i art. 14 u.s.g. poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wprowadzenie w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały możliwości odstąpienia przez zebranie wiejskie od głosowania w trybie jawnym nie stoi w sprzeczności z zasadą, iż akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego powinny mieścić się w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie, a także z zasadą, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego;

2) art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że

wprowadzenie w § 19 ust. 1 zaskarżonej uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej nie stoi w sprzeczności z zasadą, iż akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego powinny mieścić się w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego;

3) art. 169 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 i 4 w związku z art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż brak ustawowego uregulowania określonych kwestii ustrojowych jednostki pomocniczej gminy, tzw. milczenie ustawodawcy, nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na dany temat w statucie jednostki pomocniczej, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów w realiach niniejszej sprawy prowadzi do wniosku przeciwnego.

W oparciu o wskazane zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uwzględnienie skargi kasacyjnej poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi. Wniesiono nadto o sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej w sentencji zaskarżonego wyroku polegającej na nieprawidłowym określeniu numeru zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miejska Mikołowa wniosła o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego, przy uwzględnieniu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. oraz przesłanki uzasadniające odrzucenie skargi bądź umorzenie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, stosownie do treści art. 189 P.p.s.a. Żadna z powyższych przesłanek w tej sprawie nie zaistniała.

Rozpoznając sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa (tak NSA w uchwale pełnego składu z 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opubl. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Stosownie do treści art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Skarga kasacyjna jest niezasadna.

Nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 11b i art. 14 u.s.g. polegającej na przyjęciu, że wprowadzenie w § 15 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 maja 2018 r. Nr XLIII/783/2018 w sprawie przyjęcia Statutu sołectwa Bujaków, zwanej dalej Statutem Sołectwa Bujaków możliwości odstąpienia przez zebranie wiejskie od głosowania w trybie jawnym nie narusza zasady, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego powinny mieścić się w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie, a także z zasadą, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, podczas gdy prawidłowa - w ocenie strony skarżącej kasacyjnie - wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku przeciwnego.

Zgodnie z § 15 ust. 2 ww. Statutu Sołectwa Bujaków na wniosek ¼ uprawnionych do głosowania mieszkańców Sołectwa obecnych na Zebraniu Wiejskim, przeprowadza się w danej sprawie głosowanie tajne. Trafnie Sąd pierwszej

instancji stwierdził, że określenie w statucie sołectwa możliwości przeprowadzenia tajnego głosowania nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej, o której stanowi art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Dostęp ten byłby ograniczony, gdyby tak podjęta uchwała była wyłączona z możliwości jej udostępnienia. Takiej jednak regulacji nie zawiera § 15 ust. 2 ww. Statutu.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. statut jednostki pomocniczej, uchwalony przez radę gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, określa organizację i zakres działania danej jednostki. Niewątpliwie tryb podejmowania uchwał przez organ jednostki pomocniczej mieści się w organizacji takiej jednostki. Tym samym nie można uznać, aby wprowadzone w § 15 ust. 2 Statutu Sołectwa Bujaków głosowanie tajne naruszało art. 35 ust. 1 u.s.g.

Art. 35 ust. 3 u.s.g. określa podstawowy zakres treści statutu jednostki pomocniczej i przepis ten obejmuje pięć odrębnych punktów. W skardze kasacyjnej strona skarżąca nie sprecyzowała w tym zakresie zarzutu poprzez wskazanie, który precyzyjnie określony przepis został błędnie wyinterpretowany przez Sąd pierwszej instancji. Jedynie z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że w tym zakresie strona skarżąca kasacyjnie wskazuje na treść art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Sformułowanie „organizacja i zadania organów jednostki pomocniczej” nie określa sposobu głosowania podczas podejmowania uchwał przez organ takiej jednostki. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. w statucie jednostki pomocniczej powinny znaleźć się regulacje dotyczące zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Także ten przepis nie reguluje wprost trybu podejmowania uchwał przez kolegialny organ jednostki pomocniczej, ale powierza radzie gminy określenie tej regulacji, tj. sposobu podejmowania uchwał.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. poprzez ich błędną wykładnię mającą prowadzić do ustalenia, że przepisy te zakazują wprowadzenia w statucie jednostki pomocniczej możliwości podejmowania uchwał w drodze głosowania tajnego nie znajduje potwierdzenia, ponieważ wskazane przepisy takiego zakazu nie wprowadzają.

Zarzut dokonania błędnej wykładni art. 11b u.s.g. i art. 14 u.s.g. został wadliwie zrehabilitowany w stopniu, który uniemożliwia jego rozpoznanie.

Art. 11b u.s.g. zawiera trzy odrębne ustępy regulujące odmienny zakres jawności działania organów gminy. Art. 14 u.s.g. składa się z czterech odrębnych ustępów, regulujących podstawowy sposób podejmowania uchwał przy zastosowaniu konstrukcji tzw. względnej większości, przypadki głosowania jawnego, tajnego, imiennego oraz udostępniania wyników głosowania radnych rady gminy w biuletynie informacji publicznej, na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze danej gminy.

Podstawą kasacyjną powinien być konkretny przepis prawa, którego naruszenie zarzuca się Sądowi pierwszej instancji. W przypadku przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się np. z ustępów wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez Sąd (por. wyrok NSA z 7 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 2019/12; wyrok NSA z 10 lutego 2023 r. sygn. akt III OSK 6709/21; wyrok NSA z 14 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1556/22). Przytoczona podstawa zaskarżenia obejmuje jedynie wskazanie na art. 11b i art. 14 u.s.g. nie precyzując zaskarżonego przepisu, a Naczelny Sąd Administracyjny nie może domyślać się zarzutu kasacyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej i nie ma w związku z tym kompetencji do dokonywania za wnoszącego skargę kasacyjną wyboru, który przepis prawa został naruszony i dlaczego. Stanowi to powinność autora skargi kasacyjnej (por. wyrok NSA z 6 lutego 2014 r. sygn. akt II GSK 1669/12; wyrok NSA z 23 stycznia 2014 r. sygn. akt II OSK 1977/12).

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Społeczność tworząca jednostkę pomocniczą nie jest wspólnotą samorządową i nie tworzy jednostki samorządu terytorialnego. Także suma wszystkich jednostek pomocniczych na danym obszarze nie tworzy jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym organy jednostki pomocniczej nie będące organami gminy nie korzystają z regulacji obejmujących np. regulację rady gminy, a także i zasad podejmowania uchwał i sposobów głosowania przez organ stanowiący gminy. Skoro nie ma w ustawie o samorządzie gminnym regulacji sposobu głosowania (jawnego lub tajnego) na sesji zebrania wiejskiego (poza wyjątkiem wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej - art. 36 ust. 2 u.s.g.), to pozostały sposób głosowania powinien być uregulowany w statucie takiej jednostki w stopniu odpowiednim do potrzeb i warunków lokalnych. Jeżeli zebranie wiejskie nie jest

organem gminy, to nie mogą go dotyczyć ustawowe wymagania skierowane do organu gminy. Tak jak zostało to już wskazane, Naczelny Sąd Administracyjny nie może zmieniać ani precyzować zarzutu skargi kasacyjnej w taki sposób, aby mógł być on rozpoznany. Zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 11b i art. 14 u.s.g. w takiej postaci, w jakiej został w tej sprawie zredagowany, nie pozwala na jego rozpoznanie.

Nie jest także zasadny zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Statut jednostki pomocniczej stanowi akt prawa miejscowego i zgodnie m.in. z art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 1-5 u.s.g. ma regulować sposób realizacji zadań przez organy danej jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.). Realizacja zadań przez zebranie wiejskie następuje poprzez podejmowanie uchwał. Tym samym skoro ustawodawca nie reguluje bardziej precyzyjnie sposobu podejmowania uchwał przez zebranie wiejskie, a jedynie nakazuje, aby w statucie jednostki pomocniczej był uregulowany ten sposób to oznacza, że delegacja ustawowa do wydania aktu prawa miejscowego zawiera szeroko zakreślone granice możliwych rozwiązań tej materii w poszczególnych statutach takich jednostek. Tym samym skoro ustawodawca określa upoważnienie do regulowania danej materii przez organ samorządu terytorialnego wskazując na granice danej regulacji, to zarzut naruszenia art. 94 Konstytucji RP nie jest zasadny. Regulując sposób głosowania na Zebraniu Wiejskim Sołectwa Bujaków Rada Miejska Mikołowa nie przekroczyła granic ustawowego upoważnienia.

Regulacja zawarta w § 15 ust. 2 Statutu Sołectwa Bujaków nie zawiera, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, która w znaczeniu opisowym stanowi zbiór różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką jak np. demokracja przedstawicielska, podział władzy, pluralizm polityczny, niezależność sądów, zakaz wstecznego działania prawa, itp. W znaczeniu normatywnym zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża dyrektywy adresowane do organów stanowiących i stosujących prawo, które mają znaczenie przede wszystkim w procesie wykładni prawa. Naczelny Sąd Administracyjny nie

stwierdza także naruszenia wymogu (wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego), aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej i zmierzały do zapewnienia wszechstronnego i starannego zbadania wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz gwarantowały wszystkim stronom i uczestnikom postępowania należne im prawa.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. polegającej na przyjęciu, że wprowadzenie w § 19 ust. 1 Statutu Sołectwa Bujaków wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej nie stanowi sprzeczności z zasadą, iż akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego powinny mieścić się w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów w ocenie strony skarżącej kasacyjnie prowadzi do wniosku przeciwnego.

Zgodnie z § 19 ust. 1 Statutu Sołectwa Bujaków do dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej, na Zebraniu Wiejskim wymagana jest obecność w pierwszym terminie co najmniej 100 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Tym samym określenie w Statucie Sołectwa Bujaków wymogu dotyczącego ważności uchwały Zebrania Wiejskiego w sprawie wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej stanowi regulację trybu wyboru tych organów. Regulacja ta, wbrew twierdzeniu strony skarżącej kasacyjnie, wprost wynika z delegacji ustawowej objęte ww. art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. Regulacja objęta § 19 ust. 1 Statutu Sołectwa Bujaków nie narusza także treści art. 36 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym sołtysa oraz członków rady sołeckiej wybiera się w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Określenie kworum jako warunku ważności podejmowania uchwał przez zebranie wiejskie nie narusza art. 36 ust. 2 u.s.g., który w tym zakresie nie zawiera żadnej regulacji. Jeżeli Rada Miejska Mikołowa zdecydowała się na uregulowanie trybu wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej przez Zebranie Wiejskie z zachowaniem kryteriów objętych ww. art. 36 ust. 2 u.s.g., to także dopuszczalnym było doprecyzowanie kworum jako wymogu

określonej reprezentatywności mieszkańców danej społeczności lokalnej. Wskazanie tego kworum nie naruszyło zasady głosowania tajnego, głosowania bezpośredniego, wyboru spośród nieograniczonej liczby kandydatów oraz wyboru na Zebraniu Wiejskim przez stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania. Nie można także przyjąć, że treść art. 36 ust. 2 u.s.g. zawiera pełną (kompleksową) regulację trybu wyboru sołtysa i rady sołeckiej, skoro przeprowadzenie wyborów członków tych organów wymaga doprecyzowania tej materii w statucie jednostki pomocniczej i to niezależnie od tego, czy wyboru dokonuje zebranie wiejskie czy też wszyscy mieszkańcy w bezpośrednich wyborach. Trafnie zwrócił na to uwagę Sąd pierwszej instancji.

Ponadto zgodnie z § 19 ust. 2 Statutu Sołectwa Bujaków w przypadku braku kworum wymaganego § 1 tego przepisu, po upływie 30 minut może być przeprowadzone następne Zebranie Wiejskie bez jakiegokolwiek wymogu kworum.

Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzega także zasadności w zarzucie naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Art. 87 ust. 1 Konstytucji RP określa źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, którymi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Strona skarżąca kasacyjnie nie wykazała, aby przepis ten został błędnie zinterpretowany w tej sprawie przez Sąd pierwszej instancji. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W tej sprawie nie budzi wątpliwości, że Statut Sołectwa Mokre jest aktem prawa miejscowego i stanowi na określonym tym Statutem obszarze obowiązujące prawo.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 169 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 i 4 w związku z art. 8 ust. 3 EKSL polegający na przyjęciu, iż brak ustawowego uregulowania określonych kwestii ustrojowych jednostki pomocniczej gminy, tzw. milczenie ustawodawcy nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na dany temat w statucie jednostki pomocniczej, podczas gdy w ocen strony skarżącej kasacyjnie prawidłowa wykładnia tych przepisów w realiach niniejszej sprawy prowadzi do wniosku przeciwnego.

Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw ich organy stanowiące.

Powyższy przepis zawiera jeden z elementów zasady samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP), zgodnie z którą istotą i podstawowym kryterium odróżniającym samorząd terytorialny (jego organy) od administracji rządowej jest możliwość dostosowywania wykonywania zadań publicznych do warunków lokalnych. Ma to bezpośredni związek z inną podstawową zasadą samorządu, jaką jest zasada decentralizacji zakładająca względną samodzielność w wykonywaniu każdej sprawy własnej samorządu. Tym samym skoro art. 169 ust. 4 Konstytucji zawiera konstytucyjne upoważnienie do regulacji ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, a w tym także możliwości powoływania jednostek pomocniczych i regulacji ich ustroju wewnętrznego, to organ nadzoru lub sąd administracyjny może unieważnić tylko taki przepis statutu jednostki pomocniczej, który albo narusza wyraźny przepis ustawowy, albo też reguluje dane zagadnienie w taki sposób, który wprawdzie nie narusza wprost przepisu ustawowego, ale którego zakres regulacji wykracza poza ustawowo określoną dopuszczalną treść wewnętrznego ustroju jednostki pomocniczej. W zgodzie z tak dokonaną wykładnią art. 169 ust. 4 Konstytucji RP pozostają wskazane w zarzucie skargi kasacyjnej przepisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 EKSL społeczności lokalne rozumiane jako wspólnoty samorządowe powinny mieć w zakresie określonym ustawą pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Norma prawna wynikająca z ww. przepisu wskazuje, że w zakresie zadania publicznego powierzonego przez ustawę samorządowi lokalnemu, samorząd ten powinien mieć szeroko zakreśloną możliwość regulacji danego zadania w granicach („w zakresie”) określonych ustawowo. Tym samym skoro takim zadaniem publicznym jest możliwość tworzenia jednostki pomocniczej i uchwalanie jej statutu, to w pełni wystarczającym jest delegacja ustawowa zawarta w art. 35 ust. 3 pkt 1-5 u.s.g., w oparciu o którą należy m.in. określić tryb i sposób podejmowania uchwał przez organ kolegialny jednostki pomocniczej.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 EKSL kompetencje przyznane wspólnotom samorządowym powinny być co do zasady całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Przepis ten skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy i zawiera wyraźną wskazówkę dotyczącą sposobu określania zadań samorządu. Ustawodawca kreując na rzecz samorządu dane

zadanie powinien dążyć do przyznania jego organom uprawnień do możliwie pełnego i całkowitego regulowania danej materii przez organy samorządu, a organy nadzoru na szczeblu centralnym lub regionalnym mogą ingerować w wykonywanie tych uprawnień tylko w przypadkach określonych ustawowo. W tej sprawie Sąd pierwszej instancji nie dokonał wadliwej wykładni art. 4 ust. 2 i 4 EKSL.

Nie jest też zasadny zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji wadliwej wykładni art. 8 ust. 3 EKSL, zgodnie z którym kontrola administracyjna wspólnot samorządowych (nazywanych w tej Karcie społecznościami lokalnymi) powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Przepis ten wprowadza zasadę proporcjonalności nakazującą każdorazowe wyważanie między zakresem interwencji nadzorczej polegającej w szczególności na stosowaniu odpowiedniego środka nadzoru a znaczeniem dla danej nadzorowanej wspólnoty regulacji oraz zakresem naruszonego tą regulacją prawa. Obowiązek wyważania znaczenia i zakresu naruszonego prawa został także uregulowany w ustawach samorządowych. Przykładowo zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. organ nadzoru w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Objęte skargą kasacyjną § 15 ust. 2 jak i § 19 ust. 1 Statutu Sołectwa Bujaków nie zawierają regulacji przekraczających granic dopuszczalnej wewnętrznej regulacji ustroju tego Sołectwa, a tym samym nie było podstaw także do stosowania wobec tej regulacji art. 8 ust. 3 EKSL.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego nie mogły doprowadzić do jej uwzględnienia.

W punkcie pierwszym Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając wniosek strony skarżącej kasacyjnie o sprostowanie na podstawie art. 156 § 1 P.p.s.a. sentencji zaskarżonego wyroku w ten sposób, że zamiast nieprawidłowego oznaczenia zaskarżonej uchwały jako XLI11/783/2018 należy wpisać XLIII/783/2018 stwierdził, że w oryginale zaskarżonego wyroku zostało prawidłowo wpisane oznaczenie uchwały Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 maja 2018 r. jako XLIII/783/2018. Zgodnie z powołanym art. 156 § 1 P.p.s.a. sąd może z urzędu sprostować w wyroku niedokładności, błędy pisarskie albo rachunkowe lub inne oczywiste pomyłki. Jeżeli w wydanym orzeczeniu nie ma wadliwości w postaci

niedokładności, błędów pisarskich lub rachunkowych albo innych oczywistych pomyłek, to tym samym nie ma podstaw do uwzględnienia wniosku o sprostowanie w trybie ww. przepisu. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny odmówił sprostowania wyroku na podstawie art. 156 § 1 i 3 P.p.s.a w związku z art. 193 P.p.s.a.

W punkcie drugim Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów NSA z 3 lipca 2017 r. sygn. I OPS 1/17, opubl. w ONSAiWSA 2017/6/95 prokurator, który działając na prawach strony na podstawie art. 8 § 1 P.p.s.a. zainicjował postępowanie sądowoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego. W związku z tym w punkcie trzecim wyroku wniosek Rady Miejskiej Mikołowa dotyczący zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego od prokuratora został oddalony.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy