



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 24 czerwca 2020 r.

Poz. 5193

### WYROK NR IV SA/PO 917/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 14 lutego 2020 r.

**w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Margonin: sołectwo Kowalewo, sołectwo Lipiniec, sołectwo Lipiny, sołectwo Margońska Wieś, sołectwo Młynary, sołectwo Próchnowo, sołectwo Radwanki, sołectwo Studźce-Adolfowo, sołectwo Sułaszewo, sołectwo Sypniewo i sołectwo Zbyszewice**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 917/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st. sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lutego 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Margonin

z dnia 12 listopada 2015 r. nr XV/178/2015

w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Margonin: sołectwo Kowalewo, sołectwo Lipiniec, sołectwo Lipiny, sołectwo Margońska Wieś, sołectwo Młynary, sołectwo Próchnowo, sołectwo Radwanki, sołectwo Studźce-Adolfowo, sołectwo Sułaszewo, sołectwo Sypniewo i sołectwo Zbyszewice

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- a) wyrażenie „w szczególności” we wprowadzeniach do wyliczenia w § 3 ust. 2 i w § 4;
- b) wyraz „wiejskie” w § 6 ust. 4;
- c) § 7 ust. 4 pkt 4;
- d) wyraz „Wiejskie” w § 8 ust. 4, w § 17 ust. 5 i w § 19 ust. 6;
- e) § 11 ust. 2 pkt 1;
- f) § 12 ust. 1–3;

- g) wyrażenie „W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego i na Zebraniu nie jest obecny żaden z członków Rady Sołeckiej,” w § 12 ust. 4;
- h) wyrażenia: „Sołtys lub inna” oraz „, o których mowa w ust. 2–3” w § 12 ust. 5;
- i) wyrażenie „z wyłączeniem sytuacji, o której mowa w § 8 ust. 4 Statutu” w § 16 ust. 2 pkt 1;
- j) wyrażenie „i działa pod przewodnictwem Sołtysa” w § 17 ust. 4;
- k) § 17 ust. 7;
- l) wyraz „Wiejskiego” w § 19 ust. 5, we wprowadzeniu do wyliczenia w § 25 ust. 2, w § 25 ust. 2 pkt 1 i 7, w § 26 ust. 2, 5 i 6 oraz w § 27 ust. 1;
- m) wyraz „wiejskim” w § 22;
- n) wyraz „wiejskiego” w § 25 ust. 1 i w § 27 ust. 7;
- o) wyraz „Wiejskiemu” w § 26 ust. 4;
- p) wyraz „Wiejskim” w § 30 ust. 5;
- q) ustęp oznaczony jako „3.” następujący po ust. 5 w § 30 – każdego z załączników nr 1–11 do tej uchwały;
2. w pozostałej części skargę oddala;
3. zasądza od Miasta i Gminy Margonin na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 12 listopada 2015 r. Rada Miasta i Gminy Margonin (dalej jako „Rada”) podjęła uchwałę nr XV/178/2015 w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Margonin: sołectwo Kowalewo, sołectwo Lipiniec, sołectwo Lipiny, sołectwo Margońska Wieś, sołectwo Młynary, sołectwo Próchnowo, sołectwo Radwanki, sołectwo Studźce-Adolfowo, sołectwo Sułaszewo, sołectwo Sypniewo i sołectwo Zbyszewice (zwaną dalej „Uchwałą”). Zgodnie z § 1 pkt 1–11 Uchwały statuty wymienionych sołectw (zwane dalej „statutami”) stanowiły kolejno załączniki nr 1–11 do Uchwały.

Pismem z 5 września 2019 r. (KN-I.0552.75.2019.19) Wojewoda Wielkopolski (dalej jako „Wojewoda”, „skarżący” lub „organ nadzoru”), reprezentowany przez r.pr. Kingę Bogułę, złożył skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o:

- 1) stwierdzenie jej nieważności w zakresie załączników do Uchwały w zakresie:
- a) w § 3 ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: „w szczególności”,
- b) w § 4 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: „w szczególności”,
- c) w § 7 ust. 4 pkt 4,
- d) w § 8 ust. 4 zd. pierwsze w zakresie wyrazu: „Wiejskie”,
- e) w § 11 ust. 2 pkt 1,
- f) w § 12 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 w zakresie zwrotu: „W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego i na Zebraniu nie jest obecny żaden z członków Rady Sołeckiej” oraz w ust. 5 w zakresie zwrotu: „Sołtys lub inna”,
- g) w § 16 ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: „w szczególności”, ust. 2 w zakresie zwrotu: „z wyłączeniem sytuacji, o której mowa w § 8 ust. 4 Statutu”,
- h) w § 17 ust. 4 w zakresie zwrotu: „i działa pod przewodnictwem Sołtysa”, ust. 5 zd. pierwsze w zakresie wyrazu: „Wiejskie”, ust. 7,
- i) w § 19 ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 1, ust. 5 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”, ust. 6 w zakresie wyrazu: „Wiejskie”,
- j) § 21,
- k) § 22,

l) w § 25 ust. 1 w zakresie wyrazu: „wiejskiego”, ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”, ust. 2 pkt 1, ust. 2 pkt 7 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”,

m) w § 26 ust. 2 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”, ust. 4 w zakresie wyrazu: „Wiejskiemu”, ust. 5 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”, ust. 6 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”,

n) w § 27 ust. 1 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego” i ust. 7 w zakresie wyrazu: „wiejskiego”,

o) w § 30 ust. 5 zd. drugie w zakresie wyrazu: „Wiejskim” oraz ust. 3 (w statutach po ust. 5),

2) zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, co następuje.

I. W § 3 ust. 2 statutów określono zadania poszczególnych sołectw, poprzedzając ich listę sformułowaniem „w szczególności”, co wskazuje na otwarty charakter katalogu tych zadań. Z kolei w § 4 statutów wymieniono sposoby realizacji tychże zadań, również poprzedzając ten wykaz zwrotem „w szczególności”. Nadto w § 16 ust. 1 statutów zadania sołtysa określono w formie katalogu otwartego poprzez zwrot: w szczególności.

Tymczasem, w ocenie Wojewody, z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w skrócie „u.s.g.”) wprost wynika, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, w tym również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa jego organów i aparatu pomocniczego. Użycie w powołanych przepisach statutów zwrotu „w szczególności” stwarza natomiast szerokie pole do ich interpretacji, pozwalając wykonawcy uchwały na dowolne poszerzenie zakresu zadań oraz na realizację tychże zadań także w inny sposób niż określony w statucie. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, czego nie dałoby się pogodzić z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. ani z art. 7 Konstytucji RP.

II. W § 11 ust. 2 pkt 1 statutów Rada postanowiła, że do wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego należy wybór i odwołanie Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej. Nadto w statutach Rada wyraźnie wskazuje na przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, tj. w przepisach: § 7 ust. 4 pkt 4, § 8 ust. 4, § 17 ust. 5, § 19 ust. 5, ust. 6, § 22, § 25 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 7, § 26 ust. 2, ust. 4-6, § 27 ust. 1 i ust. 7, § 30 ust. 5 statutów. Nadto w kontekście powyższego, zastrzeżenia skarżącego budzi także przepis § 10 ust. 1-2 statutów dotyczący kworum zebrania wiejskiego do zachowania ważności wyborów sołtysa i rady sołeckiej. Można bowiem przyjąć, iż ogólne zasady dotyczące zebrania wiejskiego dotyczą także tego zebrania wiejskiego, podczas którego wybierany jest sołtys i rada sołecka. W ocenie skarżącego prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 u.s.g. nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w przepisie art. 36 ust. 1 u.s.g. Zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Na marginesie skarżący wskazał, że nie jest możliwe traktowanie wskazanych postanowień jako przepisów o charakterze technicznym (§ 11 ust. 2 pkt 1 statutów) i że oznacza to, iż czynności wyborcze będą podejmowane na zebraniu wiejskim (art. 36 ust. 1-2 u.s.g.).

Zdaniem Wojewody art. 36 ust. 2 u.s.g. przesądził, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa, uprawnionego do głosowania, nie przysługuje natomiast organowi sołectwa, jakim jest zebranie wiejskie. Także odwołanie sołtysa i rady sołeckiej winno odbywać się w takim samym trybie, jak ich powołanie, czyli powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, przez stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania. Skarżący podkreślił, że pojęcie zebrania wiejskiego w ramach uchwalonych statutów pojawia się w dwóch odrębnych rolach, po pierwsze jako organ uchwałodawczy (art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.), a po drugie, jako ogół mieszkańców uprawnionych do głosowania przy wyborze organów jednostki pomocniczej (art. 36 ust. 2 u.s.g.). W przypadku tej drugiej roli brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do wprowadzenia pojęcia kworum dla dokonania wyborów organów jednostki pomocniczej, bowiem art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i nie przewiduje żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa

oraz członków rady sołeckiej (por. wyrok WSA z 17.07.2019 r., II SA/Go 325/19). III. Zgodnie z § 12 ust. 1 statutów obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy Sołtys (także: § 12 ust. 2-5 statutów). Z kolei w myśl § 17 ust. 4 statutów Rada Sołecka liczy od 2 do 5 członków i działa pod przewodnictwem Sołtysa. Natomiast stosownie do § 17 ust. 7 statutów sołtys może upoważnić osobę wchodzącą w skład Rady Sołeckiej do zastępowania go w jego obowiązkach. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, wykonawczym – sołtys, natomiast radzie sołeckiej przypisana została funkcja wspomagająca (organ doradczy i opiniodawczy dla sołtysa). Ustawodawca nie przewidział formalnej funkcji przewodniczącego w odniesieniu do zebrania wiejskiego czy rady sołeckiej, chociaż funkcję taką wskazuje wprost w odniesieniu do innych ciał kolegialnych, tj. rady gminy i zarządu dzielnicy czy osiedla (art. 19 ust. 1; art. 37 ust. 2 u.s.g.). Tym bardziej funkcja przewodniczącego nie została ustawowo przewidziana dla sołtysa. Podobnie, ustawa samorządzie gminnym nie przewiduje funkcji zastępcy sołtysa, a tym bardziej spośród członków Rady Sołeckiej (§ 17 ust. 7 statutów). Bez narażenia się na zarzut naruszenia art. 36 u.s.g. organ stanowiący gminy w statucie sołectwa, będącym aktem o randze prawa miejscowego, nie może więc przypisać takiej funkcji sołtysowi (por. wyrok NSA z 20.02.2019 r., sygn. akt II OSK 984/17).

IV. W § 19 ust. 2 pkt 2 statutów Rada postanowiła, że o odwołanie może wystąpić Burmistrz lub Rada z własnej inicjatywy, jeśli Sołtys lub członek Rady Sołeckiej dopuścił się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska. Z kolei w myśl § 19 ust. 3 pkt 1 statutów o odwołanie członka Rady Sołeckiej może wystąpić Sołtys z własnej inicjatywy, jeśli członek Rady Sołeckiej dopuścił się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska. W ocenie skarżącego pojęcie to jest nieprecyzyjne. Jego zakres znaczeniowy w tym wypadku może być kształtowany wyłącznie w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa, ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

V. W § 21 ust. 1 statutów Rada postanowiła, że wybory Sołtysa i członków Rady Sołeckiej sołectwa są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym wśród nieograniczonej liczby kandydatów (nieprawidłowo wprowadzona dodatkowa jednostka redakcyjna: „ust. 1”). Tymczasem zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W związku z tym Wojewoda – powołując się na wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11 – stwierdził że powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

VI. W myśl § 30 ust. 3 statutów (po ust. 5 statutów – nieprawidłowo oznaczona jednostka redakcyjna) w przypadku Sołtysa, którego pełnienie funkcji uległo zakończeniu z przyczyn określonych w § 18 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, a także w przypadku nie wyrażenia zgody na wykonywanie obowiązków, w przypadku o którym mowa w § 20 ust. 2, do dnia wyboru Sołtysa, Burmistrz – po zaciągnięciu opinii Rady Sołeckiej – wyznacza spośród mieszkańców Sołectwa osobę posiadającą prawo wybieralności, która – za jej zgodą – będzie pełnić obowiązki Sołtysa do czasu wyboru nowego Sołtysa, nie dłużej jednak niż na okres 3 miesięcy. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Zdaniem skarżącego niedopuszczalny jest wybór sołtysa w sposób inny, niż poprzez przeprowadzenie wyborów. Ustawodawca przyznał radom gmin swobodę w kształtowaniu statutów jednostek pomocniczych, jednakże określił również zasady wyboru sołtysa zawarte w art. 36 ust. 2 u.s.g. Zgodnie z zasadami zawartymi w powołanym przepisie sołtys jest wybierany w głosowaniu. W ocenie skarżącego brak także zastrzeżenia przez ustawodawcę możliwości zastosowania w przypadku sołtysa instytucji „powierzenia pełnienia obowiązków” należy interpretować kategorycznie. Wprowadzenie możliwości powierzenia pełnienia obowiązków sołtysa do czasu wyboru nowego sołtysa, nie dłużej jednak niż na okres trzech miesięcy, należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ wiąże się z przyjęciem domniemania swoich kompetencji niewyrażonych wprost w obowiązujących przepisach.

W odpowiedzi na skargę Gmina Margonin – Rada Miasta i Gminy Margonin, reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Margonin (zwanego dalej „Burmistrzem”) wniosła o oddalenie skargi, wskazując w pierwszej kolejności, że jednostki samorządu terytorialnego („j.s.t.”) posiadają konstytucyjną gwarancję samodzielności, która podlega ochronie sądowej, o czym stanowi art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Oznacza to, że gmina kieruje się wyłącznie swoją wolą, w granicach wynikających z ustaw. Narzucenie wskazanym organom samorządu szczególnych rozwiązań w tworzeniu prawa miejscowego, poza tym, co wskazane jest w ustawie, naruszałoby przyznaną im niezależność. W kontekście rozpatrywanej sprawy Burmistrz zauważył, że jednostka pomocnicza nabywa tylko takie kompetencje dla swoich organów, które zostają jej przekazane przez radę gminy, i to tylko takie, które należały dotychczas do rady gminy i nie stanowią jej wyłącznych kompetencji. Z tych więc względów konstrukcja katalogu otwartego uprawnień poszczególnych organów jednostki pomocniczej została niezasadnie zakwestionowana przez organ nadzoru. Organ nie podzielił stanowiska Wojewody co do nieuprawnionego użycia terminu „w szczególności” w odniesieniu do przypisanych poszczególnym organom jednostki pomocniczej zadań i kompetencji. Burmistrz wytknął, że organ nadzoru nie odwołał się tu do żadnej normy prawnej, gdy tym samym ustawodawca użył w art. 35 ust. 3 u.s.g. terminy „w szczególności”, przez co pozostawił radzie gminy możliwość zamieszczenia w statucie jednostki pomocniczej, poza obligatoryjnymi regulacjami, możliwość dalszych regulacji. Tym samym byt jednostki pomocniczej uzależniony jest wyłącznie od woli rady gminy i nadanych jej statutem konkretnych uprawnień.

Zdaniem Burmistrza również kolejny z zarzutów skargi – nadania w statucie organowi uchwałodawczemu: zebraniu wiejskiemu, kompetencji do odwoływania sołtysa oraz do powoływania i odwoływania poszczególnych członków rady sołeckiej – nie zasługuje na uwzględnienie. Kompetencja do uregulowania zagadnienia wyboru i odwołania sołtysa oraz członków rady sołeckiej w statucie sołectwa wynika z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. Czynności wyborcze podejmowane są na zebraniu i nie mają na celu nadania Zebraniu Wiejskiemu kompetencji elekcyjnych, lecz jedynie wskazują, że decyzje te będą podejmowane przez mieszkańców wspólnie na ich zebraniu.

W ocenie autora odpowiedzi na skargę nie naruszają prawa „zapisy”, że obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy Sołtys oraz że przewodniczącym Rady Sołeckiej jest sołtys. Rada gminy na podstawie art. 35 u.s.g. ma swobodę w kształtowaniu struktury organów sołectwa. Skoro zgodnie z ustawą Rada Sołecka wspomaga działalność sołtysa, to winien on uczestniczyć w jej obradach, przy czym przepisy prawa nie przewidują wyraźnego zakazu, aby Sołtys nie mógł pełnić funkcji Przewodniczącego rady sołeckiej czy zebrania wiejskiego.

Ponadto Burmistrz nie zgodził się z Wojewodą, że Rada w statutach sołectw odwołała się do nieostrego i wieloznacznego pojęcia „czyn dyskwalifikujący w opinii środowiska”. Jego zdaniem regulacja przyjęta w Uchwale w żaden sposób nie ogranicza praw. W kompetencji do uregulowania zasad wyboru organów sołectwa mieści się również kompetencja do uregulowania zasad odwołania tych organów. Sołtys i członkowie rady sołeckiej pełnią w powierzonym im zakresie funkcję publiczną, a tym samym winni są do niej stosować standardy dostępu do pełnienia funkcji publicznych przyjęte w polskim porządku prawnym. Skoro rada gminy reprezentuje interesy wszystkich mieszkańców gminy, to reprezentuje tym bardziej interesy mieszkańców sołectwa. W ramach legitymacji zawartej w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. rada gminy może więc również określić zasady utraty możliwości pełnienia funkcji przez sołtysa oraz członków rady sołeckiej, w szczególności w sytuacji popełnienia przez nich czynów dyskwalifikujących w opinii środowiska.

W podsumowaniu odpowiedzi na skargę stwierdzono, że wszelkie zastrzeżenia organu nie są wystarczające dla zakwestionowania legalności aktu po blisko czteroletnim okresie jego funkcjonowania i odegraniu pozytywnej roli w życiu społeczności lokalnej skupionej w poszczególnych sołectwach. Jako zaprzeczenie twierdzeniom organu nadzoru o niejasności i nieprecyzyjności wadliwych statutów sołectw należy – zdaniem Burmistrza – wskazać, iż dotychczasowe działanie i funkcjonowanie sołectw odbywa się bez większych zarzutów.

Na rozprawie w dniu 14 lutego 2020 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał wnioski i wywody skargi, z tym że rozszerzył przedmiot zaskarżenia o § 6 ust. 4 Uchwały w zakresie wyrazu „wiejskie”. Nadto wskazał, że wszystkie statuty są tej samej treści.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta i Gminy Margonin wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn zm.; w skrócie „u.s.g.”).

1.1. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru

w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję organ nadzoru nie jest skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; por. też: wyrok NSA z 13.01.2005 r., OSK 1575/04; wyrok NSA z 30.05.2014 r., II OSK 1151/14; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05; postanowienie NSA z 06.04.2009 r., II GSK 201/09 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie „CBOSA”).

1.2. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały (tj. od 23 listopada 2015 r.) nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę w późniejszym terminie, w trybie art. 93 u.s.g.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (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 (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.; w skrócie „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 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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.). Przy tym – jak to już wyżej wskazano – decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

2.1. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr XV/178/2015 Rady Miasta i Gminy Margonin z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Margonin: sołectwo Kowalewo, sołectwo Lipiniec, sołectwo Lipiny, sołectwo Margońska Wieś, sołectwo Młynary, sołectwo Próchnowo, sołectwo Radwanki, sołectwo Studźce-Adolfowo, sołectwo Sułaszewo, sołectwo Sypniewo i sołectwo Zbyszewice. Została ona ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 24 listopada 2015 r. (poz. 7123), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (§ 4 Uchwały) i nadal obowiązuje.

Sądowi jest wiadomym, że Uchwała została znowelizowana – w zakresie dotyczącym jej § 18 ust. 1 oraz § 16 ust. 2 pkt 14 i 15 – przez uchwałę nr XII/107/2019 Rady Miasta i Gminy Margonin z dnia 17 października 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XV/178/2015 Rady Miasta i Gminy Margonin z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw Gminy Margonin: sołectwo Kowalewo, sołectwo Lipiniec, sołectwo Lipiny, sołectwo Margońska Wieś, sołectwo Młynary, sołectwo Próchnowo, sołectwo Radwanki, sołectwo Studźce-Adolfowo, sołectwo Sułaszewo, sołectwo Sypniewo i sołectwo Zbyszewice (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 9000). Należy jednak zaznaczyć, że ani sama ww. uchwała zmieniająca, ani znowelizowane nią przepisy Uchwały nie zostały objęte przedmiotem zaskarżenia.

2.2. Z wniosków i zarzutów skargi oraz jej uzasadnienia, a także ze stanowiska strony skarżącej przedstawionego na rozprawie wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część Uchwały – w następującym zakresie, dotyczącym jednakowo każdego ze statutów zawartych w załącznikach nr 1–11 do Uchwały: § 3 ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 4 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 6 ust. 4 Uchwały w zakresie wyrazu „wiejskie”; § 7 ust. 4 pkt 4; § 8 ust. 4 zd. pierwsze w zakresie wyrazu: „Wiejskie”; § 11 ust. 2 pkt 1; § 12 ust. 1–5; § 16 ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu: „w szczególności”; § 16 ust. 2 pkt 1 w zakresie zwrotu: „z wyłączeniem sytuacji, o której mowa w § 8 ust. 4 Statutu”; § 17 ust. 4 w zakresie zwrotu: „i działa pod przewodnictwem Sołtysa”; § 17 ust. 5 zd. pierwsze w zakresie wyrazu: „Wiejskie”; § 17 ust. 7; § 19 ust. 2 pkt 2; § 19 ust. 3 pkt 1; § 19 ust. 5 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”; § 19 ust. 6 w zakresie wyrazu: „Wiejskie”; § 21; § 22; w § 25 ust. 1 w zakresie wyrazu: „wiejskiego”; § 25 ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”; § 25 ust. 2 pkt 1; § 25 ust. 2 pkt 7 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”; w § 26 ust. 2 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”; § 26 ust. 4 w zakresie wyrazu: „Wiejskiemu”; § 26 ust. 5 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”; § 26 ust. 6 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”; § 27 ust. 1 w zakresie wyrazu: „Wiejskiego”; § 27 ust. 7 w zakresie wyrazu: „wiejskiego”; w § 30 ust. 5 zd. drugie w zakresie wyrazu: „Wiejskim”; § 30 ust. „3” (następujący po ust. 5).

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

2.3. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) oraz Uchwały nr XV/177/2015 Rady Miasta i Gminy Margonin z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie Statutu Gminy Margonin.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie statutów jednostek pomocniczych gminy (sołectw) – a więc materii mieszczącej się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. – jest aktem prawa miejscowego. Zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 ab initio u.s.g. Tym samym Uchwała bez wątpienia należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

3. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody z 5 września 2019 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 2.2. powyżej) oraz własnej kognicji.

4. Jak to już wyżej wskazano, statut jednostki pomocniczej gminy – podobnie jak statut samej gminy – jest aktem prawa miejscowego, upoważnienie do wydania którego zawarte zostało przez ustawodawcę wprost w ustawie o samorządzie gminnym, w jej art. 40 ust. 2 pkt 1, a uszczegółowione w art. 35 u.s.g.

4.1. Dokonując bardziej szczegółowej charakterystyki prawnej statutu jednostki pomocniczej gminy, należy stwierdzić, że jako akt prawa miejscowego jest on aktem prawa powszechnie obowiązującego rangi podstawowej, obowiązującym na obszarze danej gminy (por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) – a ściślej na obszarze danej jednostki pomocniczej gminy – uchwalanym przez radę gminy, na podstawie normy kompetencyjnej z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g., znajdującej swoje zakotwiczenie w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

4.2. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne; jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. W świetle art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. statut takiej jednostki pomocniczej określa jej organizację i zakres działania, a 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.

Wszystkie te kwestie mieszczą w pojęciu wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.

4.3. Jak to już wyżej wskazano, generalna kompetencja do uchwalania statutów gminy oraz jednostek pomocniczych wynika już z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, w myśl którego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają ustrój wewnętrzny tych jednostek „w granicach ustaw”.

4.3.1. Na tle tego zwrotu pojawia się wątpliwość co do zakresu zagadnień mogących stanowić „materię statutową” – czy mianowicie w statucie gminy mogą zostać uregulowane: (i) tylko te kwestie, które mają odrębną szczegółową podstawę prawną w ustawie (tak np.: wyrok NSA z 19.01.1995 r., II SA 1682/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 186; A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 52), czy też (ii) wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem (ustrojem i wewnętrzną organizacją) danej gminy, o ile tylko nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego (por. np.: wyrok NSA z 08.02.2005 r., OSK 1122/04, OwSS 2006/1/9; wyrok WSA z 24.10.2007 r., III SA/Kr 625/07, CBOSA; W. Kisiel [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 5 do art. 3; A. Wierzbica [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, uw. 1 do art. 3).

4.3.2. Sąd w niniejszym składzie podziela drugi z przedstawionych wyżej poglądów, w świetle którego pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu gminy jest generalne, a nie kazuistyczne (ustrój gminy reguluje jej statut – art. 3 ust. 1 u.s.g.). W efekcie, jak trafnie zauważa się w doktrynie, statut daje się określić jako specyficznego rodzaju akt samoistny. Owa samoistość statutu, oznaczająca kompetencje samorządu do swobodnego, ale w granicach ustaw, stanowienia o swoim ustroju, oznacza w pierwszym rzędzie, że statut nie może wprowadzać regulacji sprzecznych z ustawą. Innym słowy: samorząd terytorialny może regulować w statucie wszystkie zagadnienia dotyczące swego ustroju, pod warunkiem że nie jest to sprzeczne z przepisami ustawowymi. W sytuacji zatem, gdy treść uchwalonego przez jednostkę samorządu terytorialnego statutu będzie sprzeczna z ustawą – statut dotknięty będzie wadą skutkującą jego nieważnością (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 144). Tylko takie rozumienie zakresu kompetencji „statutodawczej” prowadzi do możliwie najpełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności gminy. Rozumienie odmienne prowadziłoby zaś do zanegowania legitymującej roli przepisów art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. (zob. wyrok NSA z 08.02.2005 r., OSK 1122/04, OwSS 2006/1/9). Powyższe nie stanowi odejścia od zasady, że do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się reguły „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”, a tylko wyraźne przesądzenie, że powołane wyżej przepisy Konstytucji RP i ustawy o samorządzie gminnym stanowią dostateczną podstawę prawną pozwalającą na swobodne (acz w granicach ustaw) normowanie w statucie wszystkich kwestii ustrojowych, w tym także tych wyraźnie w ustawie nie przewidzianych (por. W. Kisiel [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 1 do art. 3).

4.3.3. W ocenie Sądu powyższe uwagi należy odpowiednio odnieść do statutów jednostek pomocniczych. Potwierdza to zresztą użycie zwrotu „w szczególności” w zamieszczonym w art. 35 ust. 3 u.s.g. wprowadzeniu do wyliczenia kwestii podlegających uregulowaniu w takim statucie, znamionującego niewyczerpujący (niepełny) charakter wyliczenia. W rezultacie trafnie przyjmuje się, że przywołany przepis wskazuje jedynie elementy obligatoryjne – takie, które muszą być w każdym statucie jednostki pomocniczej uwzględnione (por. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 3a do art. 35; wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 985/17, CBOSA).

4.4. Ponieważ statut jednostki pomocniczej gminy jest aktem prawa miejscowego, to oprócz szczególnych wymogów charakterystycznych dla tego rodzaju aktów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, winien on także spełniać ogólne wymogi wspólne dla wszystkich aktów prawa miejscowego – wynikające zwłaszcza z ich statusu: źródła prawa.

4.4.1. W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

4.4.2. Bardziej szczegółową regulację aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę zawiera ustawa o samorządzie gminnym. W świetle jej art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4, uchwała organu



gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie Zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego („TK”) mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

4.4.3. Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie. Godzi się w tym miejscu wszakże nadmienić, że – jak to już wyżej wspomniano – w przypadku statutów owe „granice” zostały wyznaczone w sposób bardziej ogólny (generalny, nie-kazuistyczny), niż w przypadku „klasycznych” upoważnień (delegacji) ustawowych dla pozostałych aktów prawa miejscowego (o charakterze wykonawczym).

4.4.4. Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest niewątpliwie dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 662). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepis § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 663). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego – takich zwłaszcza, jak statuty czy regulaminy – innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

4.4.5. Istotne znaczenie ma również wysłowny w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny

komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

5. Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy podzielić generalne stanowisko Wojewody, że zaskarżone postanowienia Statutu są – poza niżej wskazanymi przez Sąd wyjątkami – sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g., choć nie w każdym przypadku z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu skargi.

Odnosząc się bardziej szczegółowo do podniesionych w skardze zarzutów, należy stwierdzić, co następuje:

5.1. Ad § 3 ust. 2 i § 4 oraz § 16 ust. 2 statutów w zakresie zwrotu „w szczególności”. Sąd podziela pogląd Wojewody, że w świetle art. 35 § 3 pkt 3 u.s.g. i – dodajmy – art. 35 § 3 pkt 4 u.s.g. zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego.

Wymogów tych z pewnością nie spełniają regulacje § 3 ust. 2 i § 4 statutów, z których pierwsza normuje w sposób otwarty, przy użyciu zwrotu „w szczególności”, zadania poszczególnych sołectw [„Do zadań sołectwa należy w szczególności: (...)”], a druga, tak samo, sposób ich realizacji [„Zadania określone w § 3 sołectwo realizuje w szczególności poprzez: (...)”].

Wbrew twierdzeniom odpowiedzi skargę, upoważnienia do takiego działania uchwałodawczego nie da się wyprowadzić z faktu użycia przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrotu „w szczególności”. Zwrot ten znamionuje bowiem niewyczerpujący charakter zawartego w tym przepisie wyliczenia elementów treściowych statutu, natomiast w ogóle nie odnosi się do sposobu uregulowania (enumeratywnie czy w sposób przykładowy) poszczególnych ww. elementów w statucie. Innymi słowy, użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot „w szczególności” przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze kwestie, niż wskazane w pkt 1–5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii – a zwłaszcza zadań jednostki pomocniczej i jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań – w sposób otwarty.

Pośrednio przyznaje to zresztą sam autor odpowiedzi na skargę, gdy z jednej strony wskazuje, że przez użycie w art. 35 ust. 3 u.s.g. terminu „w szczególności” ustawodawca pozostawił radzie gminy możliwość zamieszczenia w statucie jednostki pomocniczej, poza regulacjami obligatoryjnymi, dalszych jeszcze regulacji, a z drugiej strony – że byt jednostki pomocniczej uzależniony jest m.in. od nadanych jej statutem „konkretnych” uprawnień [podkr. Sądu]. Nie sposób zaś mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni „konkretnych” uprawnień w sytuacji, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – nie zostały one wymienione w statucie w sposób wyczerpujący.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 2 i § 4 statutów w zakresie użytego w nich zwrotu „w szczególności” (pkt 1 lit. a sentencji wyroku).

Inaczej rzecz się przedstawia, jeżeli idzie o zaskarżony z tych samych powodów § 16 ust. 2 statutów. Wprawdzie także w tym przepisie, obejmującym wyliczenie zadań Sołtysa, użyto, we wprowadzeniu do wyliczenia, zwrotu „w szczególności”, jednak ta regulacja musi być odczytywane łącznie z § 16 ust. 1 statutów, który zawiera syntetyczne, zamknięte unormowanie zadań Sołtysa. Przepis ten stanowi bowiem, że: „Sołtys wykonuje uchwały Zebrania Wiejskiego oraz inne zadania określone przepisami prawa i uchwałami Rady Miasta i Gminy”. Nawet więc jeśli w niniejszym przypadku poszczególne zadania sołtysa określone w art. 16 ust. 2 statutów mogą zostać uzupełnione o inne jeszcze elementy, to krąg tych elementów, tak czy inaczej, pozostaje zamknięty. Musi być bowiem interpretowany w powiązaniu z przepisem, który ma charakter ogólny, ale zarazem wyczerpujący (por. wyrok WSA z 12.12.2019 r., II SA/Ke 738/19, CBOSA) – art. 16 ust. 1 statutów – który ogranicza źródła regulacji zadań sołtysa do trzech: (i) uchwał Zebrania Wiejskiego, (ii) przepisów prawa oraz (iii) uchwał Rady Miasta i Gminy Margonin.

W świetle powyższych uwag, żądanie skargi stwierdzenia nieważności art. 16 ust. 2 statutów w zakresie użytego, we wprowadzeniu do wyliczenia, zwrotu „w szczególności” podlegało oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

5.2. Odnośnie do postanowień statutów dotyczących wyboru i odwołania Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej przez Zgromadzenie Wiejskie.

Zdaniem skarżącego wadliwe są wszystkie te postanowienia statutów, na tle których dochodzi do utożsamienia ogółu stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, którym zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. przysługuje prawo wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej, z zebraniem wiejskim, które w myśl art. 36 ust. 1 ab initio u.s.g. jest organem uchwałodawczym w sołectwie. W ocenie Wojewody prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 u.s.g. nie może być utożsamiane i interpretowane przez prawo udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 u.s.g., gdyż zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Zdaniem autora skargi przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze.

W ocenie Sądu w niniejszym składzie przywołane stanowisko Wojewody jawi się jako zbyt kategoryczne i daleko idące, i nie ujmuje w sposób właściwy istoty wadliwości analizowanych regulacji statutowych.

Wypada bowiem zauważyć, że w literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko – wcale nie odosobnione – iż to właśnie zebranie wiejskie, z mocy ustawy, dokonuje wyboru wójta i członków rady sołeckiej (por.: M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 137 i 142; B. Jaworska-Dębska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36), a więc że ma w tym zakresie własne kompetencje stanowiące, wymagające konkretyzacji w statucie (tak A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2). Niekiedy wskazuje się, że w statucie można określić sam sposób głosowania – na zebraniu wiejskim czy w lokalu wyborczym (tak A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36).

W świetle powyższych uwag kluczowym problemem nie jest więc to, że w zaskarżonych statutach gremium dokonujące wyboru wójta i członków rady sołeckiej określono mianem „Zebrania Wiejskiego” (gdzieniegdzie z użyciem małych liter), lecz to, że tą drogą rozciągnięto na akt wyborczy wymóg quorum – wprowadzony w § 10 ust. 1 statutów dla ważności zgromadzenia wiejskiego (co najmniej 1/10 mieszkańców sołectwa uprawnionych do udziału w głosowaniu) – na co też zwrócono uwagę w skardze.

Tymczasem dopuszczalność wprowadzenia wymogu quorum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołeckiej nie wynika z normującego ten wybór art. 36 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Nie wynika także z uregulowanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684, z późn. zm.) zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (obecnie: wójta lub rady gminy), na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a wręcz, jak wskazuje się w doktrynie, powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej (por.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36). Wszystko to uprawnia do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu quorum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. np. wyroki WSA: z 21.02.2018 r., IV SA/Po 1106/17; z 17.07.2019 r., II SA/Go 325/19 – CBOSA).

W konsekwencji, aby zapobiec stosowaniu w praktyce wymogu quorum z § 10 statutów w odniesieniu do wyboru lub odwołania sołtysa lub rady sołeckiej, to w tych wszystkich postanowieniach statutów, w których w kontekście czy to wyboru, czy odwołania sołtysa lub rady sołeckiej mowa jest o „zebraniu wiejskim” (pisanym małymi albo wielkimi literami) należało wyeliminować – w drodze stwierdzenia nieważności – w zależności od kontekstu: samo określenie „wiejskie” (w odpowiednim przypadku), względnie większy fragment albo nawet całą odnośną jednostkę redakcyjną.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność każdego z załączników nr 1-11 do Uchwały w części obejmującej: wyraz „wiejskie” w § 6 ust. 4; § 7 ust. 4 pkt 4; wyraz „Wiejskie” w § 8 ust. 4, w § 17 ust. 5 i w

§ 19 ust. 6; § 11 ust. 2 pkt 1; wyrażenie „z wyłączeniem sytuacji, o której mowa w § 8 ust. 4 Statutu” w § 16 ust. 2 pkt 1; wyraz „Wiejskiego” w § 19 ust. 5, we wprowadzeniu do wyliczenia w § 25 ust. 2, w § 25 ust. 2 pkt 1 i 7, w § 26 ust. 2, 5 i 6 oraz w § 27 ust. 1; wyraz „wiejskim” w § 22; wyraz „wiejskiego” w § 25 ust. 1 i w § 27 ust. 7; wyraz „Wiejskiemu” w § 26 ust. 4; wyraz „Wiejskim” w § 30 ust. 5 (zob. pkt 1 lit. b, c, d, e, i, l, m, n, o, p sentencji wyroku).

5.3. Ad § 12 ust. 1 oraz § 17 ust. 4 i 7 statutów.

Przywołane unormowania przyznają sołtysowi kompetencję do przewodniczenia obradom zebrania wiejskiego (§ 12 ust. 1) oraz pracom rady sołeckiej (§ 17 ust. 4). Ponadto przewidują dopuszczalność upoważnienia przez sołtysa osoby wchodzącej w skład rady sołeckiej do zastępowania go w jego obowiązkach (§ 17 ust. 7).

Sąd w niniejszym składzie nie podziela generalnego stanowiska Wojewody, że z uwagi na brak wyraźnej regulacji ustawowej, niedopuszczalne jest ustanowienie w statucie formalnej funkcji przewodniczącego zebrania wiejskiego lub rady sołeckiej.

Po pierwsze, doświadczenie życiowe pokazuje, że aby obrady (prace) ciała kolegialnego toczyły się sprawnie i efektywnie, co do zasady niezbędne jest – a przynajmniej celowe – wskazanie (wybranie) osoby, która tym obradom (pracom) będzie w danym przypadku przewodniczyć. Dlatego praktycznie każde bardziej sformalizowane zebranie zwykle rozpoczyna się od wyboru przewodniczącego. Po drugie, Sąd w niniejszym składzie przychylił się do poglądu, w myśl którego za dopuszczalne uznać można tworzenie, w ramach normowania „wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych”, organów nieprzewidzianych w ustawie, o ile nie przejmują one kompetencji przyznanych ustawowo na rzecz organów powołanych ustawą (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 145). W świetle tego poglądu jako dopuszczalne jawi się ustanowienie w statucie funkcji przewodniczącego obradom (pracom) zebrania wiejskiego lub rady sołeckiej, o ile nie zostaną mu przypisane jakikolwiek kompetencje przynależne z ustawy innym „ciałom” statutowym.

W związku z powyższym wadliwości analizowanych postanowień § 12 ust. 1 oraz § 17 ust. 4 statutów należy raczej upatrywać w nieuprawnionym, a w skrajnym przypadku wręcz szkodliwym, zatarciu ustrojowej odrębności pomiędzy organami sołectwa: uchwałodawczym (zebranie wiejskie) oraz wykonawczym (sołtys), a także między sołtysiem i „wspierającą jego działalność” radą sołecką.

Jeśli idzie o pierwszą z wymienionych relacji, to w pełni należy podzielić spostrzeżenie, w myśl którego: „Przepisy nie zabraniają, by sołtys był przewodniczącym zebrania wiejskiego, co również potwierdza praktyka. Jednak wydaje się, że takie rozwiązanie nie jest najlepsze z uwagi na rozłączny charakter pozycji ustrojowej zebrania wiejskiego i sołtysa” (M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 146, przyp. 58). W ocenie Sądu, mając na względzie zwłaszcza wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa organom zebrania wiejskiego, ale tylko w sytuacji, gdy taką wolę wyrazi (każdorazowo) samo zebranie (mając w szczególności na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu). Innymi słowy, sołtys może być „wybrany [na przewodniczącego] przez zebranie wiejskie uczestnikiem”, o którym mowa w § 12 ust. 4 in fine statutów, natomiast nie powinno być w tym zakresie żadnego „automatyzmu”, jaki wprowadza § 12 ust. 1 statutów.

Konsekwentnie jako wadliwe należy ocenić także regulacje zawarte w § 12 ust. 2 („Pod nieobecność Sołtysa obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy członek Rady Sołeckiej upoważniony przez Sołtysa”), ust. 3 („W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego, a nie udzielił upoważnienia żadnemu z członków Rady Sołeckiej, obradom Zebrania Wiejskiego przewodniczy członek Rady Sołeckiej najstarszy wiekiem”) i ust. 4 ab initio („W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego i na Zebraniu nie jest obecny żaden z członków Rady Sołeckiej,”) statutów.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność każdego z załączników nr 1-11 do Uchwały w części obejmującej: § 12 ust. 1-3; § 12 ust. 4 w zakresie wyrażenia „W przypadku, gdy Sołtys nie może prowadzić zwołanego Zebrania Wiejskiego i na Zebraniu nie jest obecny żaden z członków Rady Sołeckiej,”; § 12 ust. 5 w zakresie wyrażen: „Sołtys lub inna” oraz „, o których mowa w ust. 2-3” (zob. pkt 1 lit. f-h sentencji wyroku).

Jeśli idzie zaś o możliwość przewodniczenia przez sołtysa pracom rady sołeckiej, to w ocenie Sądu również w tym przypadku nie powinno się wprowadzać żadnego automatyzmu, jak to uczyniono w § 17 ust. 4 in fine statutów. Sąd podziela bowiem pogląd, że statut sołectwa może wskazywać na prawo

sołtysa do udziału w posiedzeniach rady sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku (zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 4 do art. 36). Tym bardziej że – jak trafnie zauważa się w doktrynie – rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy (zob. (M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 149, i tam przywołane piśmiennictwo).

Tymczasem przyjęte w § 17 ust. 4 Statutu rozwiązanie, że rada sołecka „działa pod przewodnictwem Sołtysa”, może być odczytywane, z jednej strony, jako nakładające na sołtysa obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach rady sołeckiej, a z drugiej strony, jako wykluczające podejmowanie przez radę jakichkolwiek działań z własnej inicjatywy.

Ponadto sformułowanie analizowanego ust. 4, iż: „Rada Sołecka liczy od 2 do 5 członków i działa pod przewodnictwem Sołtysa”, może budzić wątpliwości co do tego, czy wskazana liczba członków rady (od 2 do 5) obejmuje także osobę sołtysa (skoro on tej radzie „przewodniczy”), czy nie.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 17 ust. 4 każdego ze statutów, w zakresie wyrażenia „i działa pod przewodnictwem Sołtysa” (zob. pkt 1 lit. j sentencji wyroku).

Natomiast istotna wadliwość unormowania § 17 ust. 7 statutów, skutkująca jego nieważnością (pkt 1 lit. k sentencji wyroku), polega na tym, iż – jak trafnie wytknięto w skardze – przewiduje ono, bez podstawy prawnej, możliwość cedowania przez sołtysa jego kompetencji na inną osobę (wskazanego przez sołtysa „zastępcę”, nieznanego ustawie, ani niepoddanego procedurze wyborczej). Jak to już wyżej wskazano, o ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, „ciał”, itp.) nieznanych ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom „ustawowym”.

#### 5.4. Ad § 19 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 statutów.

W § 19 statutów uregulowano procedurę odwoływania Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej. W myśl § 19 ust. 2 pkt 2 statutów o odwołanie może wystąpić Burmistrz lub Rada Miasta i Gminy z własnej inicjatywy, jeśli „Sołtys lub członek Rady Sołeckiej dopuścił się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska”. Z kolei zgodnie z § 19 ust. 3 pkt 1 statutów o odwołanie członka Rady Sołeckiej może wystąpić Sołtys z własnej inicjatywy, jeśli „członek Rady Sołeckiej dopuścił się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska”.

Wojewoda upatruje wadliwości cytowanych regulacji w posłużeniu się przez uchwałodawcę nieprecyzyjnym pojęciem „czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska” – skutkującym niejasnością i interpretacyjną uznaniowością wskazanych przesłanek odwołania sołtysa lub członków rady sołeckiej przed upływem kadencji.

Sąd w niniejszym składzie tych obiekcji skarżącego nie podziela. W ocenie Sądu użycie w przywołanych regulacjach statutowych analizowanego zwrotu („czyn dyskwalifikujący w opinii środowiska”) nie stanowi błędu legislacyjnego, lecz celowy zabieg polegający na posłużeniu się tzw. klauzulą generalną, odsyłającą do wartości i norm pozaprawnych. Posługiwanie się takimi klauzulami jest w tekstach prawnych powszechnie przyjętą praktyką (dość wspomnieć o klauzulach: „dobrej wiary”, „zasad współżycia społecznego”, „społecznej szkodliwości czynu”, itd.), służącą uelastycznieniu wykładni i stosowania prawa.

Wbrew twierdzeniom Wojewody, użycie inkryminowanej klauzuli w statutach nie wprowadza szkodliwej „niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa”. Godzi się bowiem zauważyć, że inaczej niż wskazano w skardze, dopuszczenie się „czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska” nie stanowi przesłanki uzasadniającej odwołanie sołtysa lub członka rady sołeckiej, a jedynie wszczęcie procedury w tym przedmiocie (złożenie wniosku o odwołanie). O samym odwołaniu decydować będzie natomiast ostatecznie zebranie osób uprawnionych do odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej (zob. § 22 statutów), które nie są związane ani oceną wnioskodawcy co do popełnienia takiego czynu, ani nawet jego ewentualnym, faktycznym popełnieniem. Wszak w świetle regulacji statutowych nawet ewentualne dopuszczenie się „czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska” nie stanowi bezwzględnej przesłanki odwołania sołtysa lub członka rady sołeckiej z pełnionych funkcji. Kwestia ta została pozostawiona swobodnemu uznaniu ww. zebrania.

Ubocznie godzi się zauważyć, że posłużenie się analizowaną klauzulą w statutach jednostek pomocniczych zostało już wcześniej dopuszczone w orzecznictwie (por. wyrok WSA z 31.01.2019 r., IV SA/Po 1118/19, CBOSA).

W związku z powyższym żądanie skargi stwierdzenia nieważności § 19 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 statutow podlegało oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

5.5. Ad § 21 ust. 1 i § 22 statutow.

W myśl pierwszego z unormowań (rzeczywiście zbędnie, acz zarazem w sposób mało istotny, oznaczonego jako ustęp 1): „Wybory Sołtysa i członków Rady Sołeckiej sołectwa są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym spośród nieograniczonej liczby kandydatów.” Z kolei § 22 stanowi, że „Odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej odbywa się w głosowaniu tajnym na zebraniu wiejskim”.

Dopuszczalność unormowania w statutach – jak uczyniono to m.in. w § 22 – trybu i sposobu odwoływania sołtysa i członków rady sołeckiej jest poza sporem (por. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36).

Natomiast, w ocenie Wojewody, § 21 ust. 1 statutow w sposób nieuprawniony powtarza ustawowy przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. – który stanowi, że: „Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania” – zarazem modyfikując go. Jednocześnie skarżący nie wskazał wyraźnie, w jakim zakresie doszło do owej nieuprawnionej modyfikacji.

Tymczasem w ocenie Sądu, uwzględnienie przy wykładni zaskarżonego § 21 ust. 1 statutow również treści § 23 i § 24 statutow, prowadzi do wniosku, iż jedyna znacząca „modyfikacja” odnośnej regulacji ustawowej polega na dodaniu w § 21 ust. 1 statutow przymiotnika: „równe”. Jeśli zaś zważy się zwłaszcza to, że:

□ w analizowanym tu kontekście użycie ww. przymiotnika potwierdza jedynie to, iż każdy wyborca ma jeden (jednakowo ważący) głos,

□ także wybory do gminnych organów (na stanowisko wójta / burmistrza / prezydenta miasta i do rad gmin) są „równe” (por. art. 369 i art. 471 Kodeksu wyborczego),

to można dojść do przekonania, że mamy w § 21 ust. 1 statutow mamy do czynienia nie tyle z nieuprawnioną modyfikacją, ile raczej z dopuszczalnym doprecyzowaniem regulacji ustawowej, które w dodatku w niczym nie zmienia podstawowych zasad wyborczych określonych w art. 36 ust. 2 u.s.g.

Wobec tego żądanie stwierdzenia nieważności § 21 ust. 1 statutow oraz § 22 statutow (poza użytym w nim określeniem: „wiejskim”) podlegało oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

5.6. Ad § 30 ust. „3” (następujący po ust. 5) statutow.

W myśl tego unormowania: „W przypadku Sołtysa, którego pełnienie funkcji uległo zakończeniu z przyczyn określonych w § 18 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, a także w przypadku nie wyrażenia zgody na wykonywanie obowiązków, w przypadku o którym mowa w § 20 ust. 2, do dnia wyboru Sołtysa, Burmistrz – po zaciągnięciu opinii Rady Sołeckiej – wyznacza spośród mieszkańców Sołectwa osobę posiadającą prawo wybieralności, która – za jej zgodą – będzie pełnić obowiązki Sołtysa do czasu wyboru nowego Sołtysa, nie dłużej jednak niż na okres 3 miesięcy.”

Pomijając nawet w tym miejscu ewidentny lapsus językowy („zaciągnięcie opinii”), należy podzielić stanowisko i argumentację Wojewody dotyczące istotnej wadliwości cytowanego postanowienia. Przewiduje ono bowiem, bez podstawy prawnej, możliwość wyznaczenia przez Burmistrza we wskazanych przypadkach „osoby pełniącej obowiązki Sołtysa” i w efekcie cedowania na tę osobę kompetencji sołtysa. Tymczasem, jak to już wyżej wskazano (zob. pkt 5.3.), o ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów („ciał”, osób funkcyjnych, itp.) nieznanymi ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom „ustawowym” (tu: sołtysowi).

Wobec tego należało stwierdzić nieważność analizowanego postanowienia statutow (zob. pkt 1 lit. q sentencji wyroku).

6. W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność Uchwały w części określonej w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

W pozostałym zakresie, tj. co do żądań skarżącego wyżej nieuwzględnionych, skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania sądowego (pkt 3 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego ustalone według stawek minimalnych zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), w wysokości 480 zł.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann (spr.)

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska