



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 sierpnia 2022 r.

Poz. 4002

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 791/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Anetta Chołuj

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 kwietnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Marcinowice
z dnia 29 kwietnia 2021 r. nr XXXII/188/21
w przedmiocie uchwalenia statutu Sołectwa Biała w zakresie § 6 ust. 1 we fragmencie
„a także powierzone przez Radę Gminy Marcinowice” i § 17 ust. 5 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały

**stwierdza nieważność § 6 ust. 1 we fragmencie „a także powierzone przez Radę Gminy Marcinowice”
i § 17 ust. 5 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały.**

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Marcinowice podjęła uchwałę nr XXXII/188/21 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Biała. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej: „u.s.g.”), po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Sołectwa Tworzyjanów.

Pismem z dnia 3 września 2021 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru) działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1, art. 119 pkt 2 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), złożył skargę na opisaną wyżej uchwałę w zakresie:

- § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „a także powierzone przez Radę Gminy Marcinowice”;
- § 17 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały.

Wojewoda wniósł o:

1. stwierdzenie nieważności zakwestionowanych zapisów załącznika nr 1 do uchwały;
2. skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym;
3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda w pierwszej kolejności wyjaśnił, że wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. Zauważył, że uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 maja 2021 r.

Wojewoda wskazał, że zgodnie z § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały „Do zakresu działania Sołectwa należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a także powierzone przez Radę Gminy Marcinowice, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb i poprawie warunków życia mieszkańców sołectwa. Przy tym zadania sołectwa zostały enumeratywnie wskazane w § 6 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały. Zdaniem organu nadzoru cytowana regulacja we fragmencie „a także powierzone przez Radę Gminy Marcinowice” narusza w sposób istotny normy wyrażone w art. 35 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Jak wskazał Wojewoda, zgodnie z wolą ustawodawcy jedynym aktem, w którym może zostać unormowana kwestia zakresu działania jednostki pomocniczej i zadań sołtysa, jest jej statut. Akt ten normować ma tę kwestię w sposób wyczerpujący, a tym samym nie jest możliwe rozszerzanie katalogu zadań jednostki pomocniczej gminy oraz sposobu ich realizacji a także zadań sołtysa w inny sposób, w tym również w formie uchwał rady gminy, zarządzeń wójta, czy upoważnień udzielanych przez te organy. Ewentualna zmiana zakresu działania jednostki pomocniczej i zakresu działania sołtysa może zostać dokonana jedynie w drodze nowelizacji jej statutu, a więc z zachowaniem wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa. Tym samym – w ocenie Wojewody - wskazana regulacja, w zakresie w jakim pozwala na pozastatutowe wyznaczanie zadań sołectwa w sposób istotny narusza prawo.

W dalszej kolejności organ nadzoru przytoczył treść § 17 ust. 5 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym nie może kandydować na sołtysa osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyśle ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wojewoda podkreślił, że art. 36 ust. 2 u.s.g., ustalając podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące sołtysa i rady sołectkiej, nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia ograniczeń w biernym prawie wyborczym. Tym samym wprowadzenie w uchwałach ograniczeń nastąpiło bez wymaganego dla tworzenia aktów prawa miejscowego upoważnienia ustawowego. Wojewoda powołał treść art. 2, art. 7 Konstytucji RP i wskazał, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Wskazał, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jedną z podstawowych zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Zasada ta – jak podkreślił organ nadzoru – znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., który przewiduje, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego oraz materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. Regulowanie zatem jakichkolwiek zasad, w tym również zasad wyborczych aktem prawa miejscowego,

będącym źródłem prawa o charakterze podustawowym, wykonawczym wobec ustawy, odbywać się może jedynie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w jego granicach. Wojewoda na poparcie swojej argumentacji powołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r. (sygn. III SA/Lu 89/12).

W odpowiedzi na skargę Gmina Marcinowice (dalej: organ, Gmina) wniosła o:

1. uznanie skargi w części dotyczącej § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały;
2. oddalenie skargi w części dotyczącej § 17 ust. 5 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały;
3. zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm prawem przepisanych.

W odniesieniu do § 6 ust. 1 statutu organ wskazał, że argumentacja Wojewody jest zasadna i uznał skargę w tym zakresie.

Odnosząc się do zapisu zawartego w § 17 ust. 5 statutu organ wskazał, że ustawa o samorządzie gminnym jest podstawowym aktem normatywnym dla gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, jest aktem o charakterze ustrojowym. Reguluje ona zasady działania organów gminy i jednostek pomocniczych gminy. Podstawową zaś regulacją prawną w dziedzinie wyborów samorządowych jest ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r., nr 1319, dalej: Kodeks wyborczy). Z uwagi na zakres tej ustawy, określony w art. 1, nie ma ona jednak zastosowania do wyborów organów jednostek pomocniczych gmin. Z art. 1 pkt 4 i 5 Kodeksu wyborczego wynika, że określa on zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Tak więc wybory na sołtysa jako organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie zostały w polskim prawie uregulowane, poza ogólną regulacją z art. 36 u.s.g. W zakresie uprawnienia do głosowania (czynnego prawa), w związku z tym że ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje tego pojęcia, należy – jak wskazał organ – poprzez analogię odwołać się do kodeksu wyborczego. W konsekwencji czynne prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy (art. 36 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 10 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego). Gmina nie zgodziła się z argumentacją Wojewody, że jeśli Kodeks wyborczy w ogóle nie odnosi się do wyborów jednostek pomocniczych to w tym zakresie *lex specialis* ma wyłącznie art. 36 ust. 2 u.s.g., regulujący wybór sołtysa spośród nieograniczonej liczby kandydatów, gdyż podobna sytuacja ma miejsce w dookreśleniu czynnego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa. Jeśli więc Gmina ma prawo do dookreślenia w statucie zasad czynnego prawa wyborczego do organów jednostki pomocniczej gminy, co uczyniła w zaskarżonych statutach w § 3 i § 17 ust. 4, to tym bardziej ma takie uprawnienie co do biernego prawa wyboru do organów tych jednostek. Zdaniem organu, wypełniając swój obowiązek nadania statutu jako aktu uzupełniającego do ogólnych norm zawartych w ustawie ustrojowej, Rada Gminy miała prawo przez analogię zastosować zasady biernego prawa wyborczego wynikające z art. 11 Kodeksu wyborczego, dotyczące radnych. Taka zasad obowiązuje radnych i nie ma żadnej przeszkody, a wręcz jest uzasadnione by dotyczyła także sołtysów, jako osób obdarzonych szczególnym zaufaniem w sołectwach i wybieranych w wyborach o charakterze powszechnym. Potrzeba taka wypływa dodatkowo z przydania sołtysowi statusu funkcjonariusza publicznego. Objęcie sołtysa ochroną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych oznacza, że mają w stosunku do niego zastosowanie przepisy kodeksu karnego o ochronie funkcjonariuszy publicznych. Ograniczenie biernego prawa wyborczego ma ponadto uzasadnienie w odpowiedzialności za wykonywanie zadań o charakterze publicznym, w tym także dysponowaniem środkami publicznymi choćby w zakresie obowiązków poboru podatków w drodze inkasa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 147 § 1 p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Poprzedzając szczegółowe rozważania w sprawie należy nadmienić, że kontrolowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy

władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska – „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”). Pojęcie „istotne naruszenie prawa” nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie pojęcie „sprzeczność z prawem”. W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Zaskarżona uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 35 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut jednostki pomocniczej, jak stanowi art. 35 ust. 3 u.s.g., określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Powołana regulacja art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalenia statutu jednostki pomocniczej. Rada gminy obowiązana jest jednak przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

W zakresie regulacji zawartej w § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, zgodnie z którą „Do zakresu działania Sołectwa należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a także powierzone przez Radę Gminy Marcinowice, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb i poprawie warunków życia mieszkańców sołectwa”, Sąd zgodził się z argumentacją organu nadzoru, zgodnie z którą jedynym aktem, w którym może zostać unormowana kwestia zakresu działania jednostki pomocniczej i zadań sołtysa, jest jej statut. Zadania sołectwa, jak i jego organów powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., który wskazuje na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa, jak i z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., który wskazuje na konieczność uregulowania w statucie zakresu zadań przekazanych sołectwu przez gminę i sposobów ich realizacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie sołectwu, czy organom sołectwa

zadań w trybie pozastatutowym. W konsekwencji należało stwierdzić nieważność § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „a także powierzone przez Radę Gminy Marcinowice”.

Na uwzględnienie zasługiwały także zarzuty podniesione przez Wojewodę w odniesieniu do § 17 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym „Nie może kandydować na sołtysa osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Wskazać należy, że art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. ustanawia kompetencję rady gminy do określenia w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej. Samodzielność prawodawcy miejscowego, o czym była już mowa powyżej, jest ograniczona koniecznością respektowania granic wyznaczanych przez akty wyższej rangi. Określenie trybu wyborów to uregulowanie kwestii "technicznych" związanych z wyborami – m.in. w jakim trybie i w jakiej formie powinny być zgłaszane kandydatury, jaki powinien być tryb głosowania na kandydatów itp. W ramach zasad wyborów do organów jednostek pomocniczych prawodawca miejscowy może również określić pewne kwestie związane z czynnym i biernym prawem wyborczym, za wyjątkiem jednakże tych, które bezpośrednio wpływają na zakres publicznych praw podmiotowych obywateli, bo w tym zakresie – jak zawsze w przypadku ingerencji w sferę praw i obowiązków obywateli - konieczne jest szczegółowe i wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podstawową regulacją prawną w dziedzinie wyborów samorządowych jest Kodeks wyborczy. Z uwagi na zakres, określony w art. 1 Kodeksu wyborczego, nie ma on jednak bezpośredniego zastosowania do wyborów organów jednostek pomocniczych gmin. Z art. 1 pkt 4 i 5 Kodeksu wynika, że określa on zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W kwestii kluczowej dla sprawy – biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa ustawa o samorządzie gminnym stanowi jedynie, że sołtysa wybierają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, spośród nieograniczonej liczby kandydatów (art. 36 ust. 2 u.s.g.).

W orzecznictwie podkreśla się, że z przepisu tego wynika m.in. norma dotycząca praw wyborczych członków społeczności lokalnej. Są to prawa polityczne o charakterze podstawowym, gwarantowane na poziomie konstytucyjnym (art. 62 Konstytucji RP) oraz ustawowym (Kodeks wyborczy). Znajdują oparcie również w standardach międzynarodowych dotyczących ustroju i zasad działania samorządu. Jak wynika z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. - Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, ze zm.): samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie sądowym, w świetle tych regulacji udział członka społeczności lokalnej w wyborach organów kierujących i zarządzających częścią spraw publicznych tej społeczności, zarówno w postaci czynnej (prawo wybierania), jak i biernej (prawo wybieralności), należy uznać za jeden z fundamentów demokracji lokalnej. Wszelkie ograniczenia praw wyborczych wprowadzane aktami niższej rangi muszą zatem mieścić się w granicach wyznaczanych przez akty prawne wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Taka interpretacja dodatkowo znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie ustawowej formy wprowadzania ograniczeń w zakresie praw i wolności gwarantowanych Konstytucją (art. 31 ust. 3). Podkreślić przy tym trzeba, że użyte w art. 62 Konstytucji określenie "wybory do organów samorządu terytorialnego", trzeba obejmować szeroko, jako obejmujące również wybory do organów jednostek pomocniczych. Przemawia za tym charakter norm Konstytucji i treść art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. W doktrynie prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, że nakładanie na obywateli obowiązków oraz pozbawianie ich uprawnień musi mieć podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zgodnie zaś z art. 7 organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Potwierdza to dodatkowo w odniesieniu do aktów prawa miejscowego art. 94 Konstytucji, przewidując ich wydawanie "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Przepis ten oznacza, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu jest wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w normie co najmniej rangi ustawowej. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej

na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jedną z podstawowych zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., który przewiduje, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego oraz materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. Regulowanie zatem jakichkolwiek zasad, w tym również zasad wyborczych aktem prawa miejscowego, będącym źródłem prawa o charakterze podustawowym, wykonawczym wobec ustawy, odbywać się może jedynie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w jego granicach. Konstytucja RP przewiduje dwa warunki niezbędne by być wyborcą: posiadanie obywatelstwa polskiego oraz pełnoletniość. Równocześnie z kręgu osób posiadających prawa wyborcze wyłączono osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym wyrokiem sądu oraz sądownie pozbawione praw publicznych lub praw wyborczych. Polskie prawo wyborcze zostało oparte na zasadzie powszechności. Ustawodawca przekazując upoważnienie do uregulowania w formie ustawy zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych (art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), nie ograniczył wymienionych powyżej zasad konstytucyjnych. Również co do zasad przeprowadzania wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy, regulacja ma się odbywać w tych granicach, co wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji, który przewiduje, że "Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące". Również cytowany powyżej art. 36 ust. 2 u.s.g., ustalając podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące sołtysa i rady sołeckiej, nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia takich ograniczeń w biernym prawie wyborczym, jakie przewidziano w zaskarżonej uchwale. A zatem, wprowadzone w zaskarżonej uchwale ograniczenia biernego prawa wyborczego, bez istnienia w systemie prawnym wyraźnego ustawowego upoważnienia do takiej regulacji, stanowi naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 36 ust. 2 i art. 40 ust. 1 u.s.g., jak również zasad praworządności i legalności wynikających z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Wprowadzenie dodatkowych ograniczeń prawa wyborczego, nieprzewidzianych ustawą, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jest nie do pogodzenia ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje wprawdzie, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności "zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej", jednakże art. 169 ust. 4 Konstytucji wprowadza wyraźne granice dla tego rodzaju statutowej regulacji: granice ustaw ("Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące"). Kształtując zatem, w ramach przyznanej swobody, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, rada gminy musi uwzględnić obowiązujące prawo i granice określone ustawami, kierując się standardami demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r., III SA/Lu 89/12, wyrok WSA w Krakowie z 9 grudnia 2014 r., III SA/Kr 1186/14).

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2013 r., II OSK 763/13 „regulacja ustroju sołectwa nie daje podstaw do ingerencji w obywatelskie prawo wyborcze przez jego ograniczenie. Regulacja w statucie zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 2) oraz regulacja w statucie zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt 5) nie obejmuje materii prawa wyborczego w zakresie ograniczenia biernego prawa wyborczego”.

Wobec powyższego do określenia biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa nie znajdują zastosowania postanowienia art. 11 Kodeksu wyborczego, które dotyczą organów gminy, nie zaś jej jednostki pomocniczej. W tym zakresie charakter *lex specialis* ma art. 36 ust. 2 u.s.g. wprowadzający zasadę, że sołtysa oraz członków rady sołeckiej wybiera się „spośród nieograniczonej liczby kandydatów”. Nie można zatem – przez analogię – stosować do kandydatów na sołtysów w szczególności art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego pozbawiającego biernego prawa wyborczego osobę skazaną prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, jak uczyniła Gmina w zaskarżonej uchwale. Wzmocnieniem przedstawionej argumentacji jest także to, że art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego odmiennie reguluje kwestie związane z ograniczeniem biernego prawa

wyborczego w odniesieniu do wyborów do organów stanowiących gminy i w odniesieniu do wyborów wójta. Wobec braku odesłania do stosowania tego przepisu w zakresie biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa ze wskazaniem dodatkowo czy należy stosować zasady dotyczące radnych, czy też wójtów, mogłoby dojść do sytuacji, w której różne gminy wprowadzałyby ograniczenie biernego prawa wyborczego w wyborach na sołtysa w różny sposób – stosując zasady dotyczące radnych lub wójtów, a niektóre gminy w ogóle takiego ograniczenia nie wprowadzałyby, co byłoby niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że w orzecznictwie wskazuje się, że choć nie wynika to wprost z art. 36 ust. 2 u.s.g., to jednak funkcjonalna wykładnia tego przepisu wskazuje, że bierne prawo wyborcze w wyborach sołtysa mają osoby, które posiadają czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy (art. 36 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 10 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego). Wybrany do organów publicznych może być ten, kto sam posiada prawo wybierania (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 maja 2012 r., III SA/Lu 89/12, wyrok WSA w Poznaniu z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 778/20).

Podkreślić ponadto należy, że w orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym sołectwo będące jedynie jednostką pomocniczą nie jest kolejną jednostką samorządu terytorialnego, a stanowi część większej struktury jaką jest gmina. Jak sama nazwa wskazuje podmioty takie mają pomocniczy charakter, wykonują zadania gminy im powierzone i działają w ramach podmiotowości prawnej gminy. Konkretnie sołectwo i jego organy są w pełni podporządkowane organom gminy na zasadach uregulowanych w statucie sołectwa. Pozycja radnego i wójta w gminie jest odmienna od pozycji sołtysa. Ustawodawca dał temu wyraz w ustawie o samorządzie gminnym wprowadzając wobec radnych szereg ograniczeń dotyczących np. wykonywania pracy, czy prowadzenia działalności gospodarczej w czasie sprawowania mandatu, a także w Kodeksie wyborczym regulując kwestie biernego prawa wyborczego radnych i wójtów i przewidując w tym zakresie ograniczenia. Ograniczeń takich ustawodawca nie wprowadził wobec sołtysów, którzy w istocie są podporządkowani organom gminy, a wybierani są poprzez lokalną społeczność w celu reprezentacji jej interesów.

Odnosząc się do podniesionych w odpowiedzi na skargę argumentów dotyczących uregulowania w zaskarżonej uchwale kwestii związanych z czynnym prawem wyborczym, należy jeszcze raz wskazać, że w ramach zasad wyborów do organów jednostek pomocniczych prawodawca miejscowy może określić pewne kwestie związane z czynnym i biernym prawem wyborczym, za wyjątkiem jednakże tych, które bezpośrednio wpływają na zakres publicznych praw podmiotowych obywateli, bo w tym zakresie – jak zawsze w przypadku ingerencji w sferę praw i obowiązków obywateli - konieczne jest szczegółowe i wyraźne upoważnienie ustawowe. Do ograniczenia biernego prawa wyborczego w sposób, w jaki uczyniła to Gmina, nie sposób znaleźć upoważnienia ustawowego. Nie można ograniczać praw obywateli poprzez analogiczne stosowanie przepisów, dotyczących innych sytuacji. Niewątpliwie sołtys korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu (na co zwróciła uwagę Gmina w odpowiedzi na skargę) jednak takim funkcjonariuszem nie jest, a korzystanie z ochrony nie stanowi uzasadnienia dla ograniczenia biernego prawa wyborczego.

Sąd orzekł w sprawie na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. W sprawie strona skarżąca zawarła wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym w skardze, którą wniosła za pośrednictwem organu. Jeżeli wniosek został zawarty w skardze wnoszonej za pośrednictwem organu, należy przyjąć, że w dacie wpływu skargi organ został zawiadomiony o wniosku, zapoznał się z jego treścią i od tego dnia mógł zażądać przeprowadzenia rozprawy (T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI). Organ, ani w odpowiedzi na skargę, ani w dalszym toku postępowania nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Sąd nie orzekł w sprawie o kosztach, bowiem postępowanie sądowe było wolne od wpisu sądowego od skargi, a strona skarżąca nie była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.