



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 4019

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 367/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 listopada 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Asesor WSA

Anetta Chołuj
Kamila Paszowska - Wojnar
Anna Kuczyńska - Szczytkowska(sprawozdawca)

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Paulina Białkowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 9 listopada 2021 r.
sprawy ze skargi P.K., J.B., S.R., K.Z.

na uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach
z dnia 2 czerwca 2020 r., nr XXI/245/20
w przedmiocie statutów osiedli

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 2 i ust. 3 uchwały z 2 czerwca 2020 r. nr XXI/245/20 oraz stwierdza nieważność § 7 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 1, § 17 ust. 1, § 18, § 21 ust. 1 pkt 4, § 24 ust. 2, § 25, § 26 ust. 1 załączników nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 do uchwały z 2 czerwca 2020 r. nr XXI/245/20;

II. w pozostałym zakresie skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Polkowice na rzecz skarżących kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Pismem z 2 lipca 2020 r. P.K. (Członek Rady Osiedla Polkowice Dolne), J.B. (Przewodniczący Rady Osiedla Centrum), S.R. (Przewodniczący Rady Osiedla Hubala) i K.Z. (Przewodniczący Rady Osiedla Polkowice Dolne) – dalej skarżący – wnieśli skargę na:

1. uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach z 2 czerwca 2020 r, nr XXI/243/20 w sprawie zmiany statutu Gminy Polkowice;
2. uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach z 2 czerwca 2020 r, nr XXI/244/20 w sprawie połączenia Osiedla Centrum i Osiedla Stare Miasto, połączenia Osiedla Dąbrowskiego i Osiedla Hubala oraz podziału Osiedla Staszica;
3. uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach z 2 czerwca 2020 r, nr XXI/245/20 w sprawie statutów osiedli.

Zaskarżonym uchwałom zarzucili naruszenie art. 2, art. 7, art. 32, art. 61 ust. 1 i 2, art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, art. 35 ust. 1 i 3, art. 36 ust. 2 w zw. z art. 37 ust. 4 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonych uchwał w całości.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału III z 19 sierpnia 2020 r. rozdzielono skargi.

Niniejsza sprawa dotyczy skargi na uchwałę z dnia 2 czerwca 2020 r., nr XXI/245/20. Uchwałą tą, wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm., dalej: u.s.g.) w sprawie statutów osiedli Rada Miejska w Polkowicach: w § 1 ust. 1 uchwaliła: 1) statut Osiedla Centrum-Stare Miasto w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do uchwały; 2) statut Osiedla Dąbrowskiego - Hubala w brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do uchwały; 3) statut Osiedla Polanka w brzmieniu określonym w załączniku nr 3 do uchwały; 4) statut Osiedla Gwarków w brzmieniu określonym w załączniku nr 4 do uchwały; 5) statut Osiedla Polkowice Dolne w brzmieniu określonym w załączniku nr 5 do uchwały; 6) statut Osiedla Sienkiewicza w brzmieniu określonym w załączniku nr 6 do uchwały; 7) statut Osiedla Krupińskiego w brzmieniu określonym w załączniku nr 7 do uchwały.

W § 1 ust. 2 wskazała, że skraca się kadencję Zarządów Osiedli: Polanka, Gwarków, Polkowice Dolne, Sienkiewicza i Krupińskiego do dnia 1 lipca 2020 r.

W § 1 ust. 3 ustaliła termin przeprowadzenia wyborów do Zarządów Osiedli przypadający nie później niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały.

Zgodnie z § 2 uchwały „tracą moc: 1) uchwała nr XXXV/408/14 Rady Miejskiej w Polkowicach dnia 20 marca 2014 r. w sprawie statutu „Osiedla Sienkiewicza”; 2) uchwała nr XXXV/409/14 Rady Miejskiej w Polkowicach dnia 20 marca 2014 r. w sprawie statutu „Osiedla Gwarków”; 3) uchwała nr XXXV/410/14 Rady Miejskiej w Polkowicach dnia 20 marca 2014 r. w sprawie statutu „Osiedla Krupińskiego”; 4) uchwała nr XXXV/411/14 Rady Miejskiej w Polkowicach dnia 20 marca 2014 r. w sprawie statutu „Osiedla Dąbrowskiego”; 5) uchwała nr XXXV/412/14 Rady Miejskiej w Polkowicach dnia 20 marca 2014 r. w sprawie statutu „Osiedla Centrum”; 6) uchwała nr XXXV/413/14 Rady Miejskiej w Polkowicach dnia 20 marca 2014 r. w sprawie statutu „Osiedla Hubala”; 7) uchwała nr XXXV/414/14 Rady Miejskiej w Polkowicach dnia 20 marca 2014 r. w sprawie statutu „Osiedla Polkowice Dolne”; 8) uchwała nr XXXIX/449/14 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie statutu „Osiedla Staszica”; 9) uchwała nr III/51/15 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie statutu „Osiedla Stare Miasto”; 10) uchwała nr III/52/15 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie statutu „Osiedla Polanka”.

W myśl § 3 uchwała wchodzi w życie w dniu 1 lipca 2020 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Skarżący w uzasadnieniu skargi wskazali, że zaskarżone uchwały naruszają ich interes prawny jako mieszkańców osiedli, posiadających z tego tytułu określone prawa i obowiązki poprzez udział w organie uchwałodawczym i wykonawczym osiedla oraz poprzez udział w szeroko rozumianym funkcjonowaniu osiedla. Wskazali, że wprowadzone przez Radę Miejską nowe przepisy w zakresie ustroju osiedla znacznie te prawa ograniczają. Interes prawny skarżących został także – w ich ocenie – naruszony poprzez utratę przez

nich praw nabytych w związku ze skróceniem kadencji legalnie wybranych przez mieszkańców osiedli na czteroletnią kadencję dotychczasowych organów osiedli, w których skarżący zasiadali i w których pełnili określone funkcje.

Podkreślili ponadto, że zmiana Statutu Gminy Polkowice w powiązaniu z zapisem § 1 ust. 2 uchwały nr XXI/245/20 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 2 czerwca 2020 r. w brzmieniu „Skraca się kadencję Zarządów Osiedli: Polanka, Gwarków, Polkowice Dolne, Sienkiewicza i Krupińskiego do dnia 1 lipca 2020 r.” oznacza wprost skrócenie kadencji dotychczasowych legalnie wybranych przez Mieszkańców Osiedli na 4 letnią kadencję organów Osiedla tj. Rady Osiedla i Zarządu Osiedla. Zgodnie z obowiązującymi statutami jednostek pomocniczych jakimi są Osiedla np. Statutu Osiedla Polkowice Dolne przyjętym uchwałą nr XXXV/414/14 Rady Miejskiej W Polkowicach z dnia 20 marca 2014 r. „Kadencja Rady trwa cztery lata licząc od dnia wyboru”. Wskazali, że zapisy statutów pozostałych Osiedli są tożsame z zapisami statutu Osiedla Polkowice Dolne. Statuty nie zawierają innych już zapisów w zakresie możliwości skrócenia kadencji.

Zarzucili również, że:

1. w podstawie prawnej uchwały nr XXI/245/20 brak jest odniesienia do art. 5 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

Ponadto zakwestionowali poszczególne zapisy załączników nr 1-7 zawierających tożsame zapisy:

2. § 1 ust. 2 w brzmieniu „Obszar Osiedla określa mapa stanowiąca załącznik do niniejszego statutu”. Mapa jest mało czytelna a obszar Osiedla nie zawiera wyszczególnienia ulic. W przypadku Osiedla Polkowice Dolne nie ma możliwości odczytania nazw ulic.

3. § 3 w brzmieniu „Do zadań Osiedla należy”, jako zbyt mało precyzyjny.

4. § 21 ust. 2 w brzmieniu „W przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2-4 wygaśnięcie mandatu stwierdza niezwłocznie Ogólne Zebranie Mieszkańców” w zakresie określenia „niezwłocznie”.

5. § 7 ust. 2 pkt 2) w brzmieniu „informowanie mieszkańców o realizowanych przez Zarząd Osiedla na jego obszarze zadaniach”.

6. § 11 ust. 1 w brzmieniu „Prawo udziału w Ogólnym Zebraniu Mieszkańców mają stali mieszkańcy Osiedla posiadający czynne prawo wyborcze”.

7. § 17 ust. 1 w brzmieniu „Ogólne Zebranie Mieszkańców w sprawie wyborów Zarządu osiedla zarządza Burmistrz”.

8. § 18 ust. 1 w brzmieniu „Zebranie, o którym mowa w § 17 ust. 1 jest ważne, gdy uczestniczy w nim co najmniej 10% uprawnionych do głosowania w Ogólnym Zebraniu Mieszkańców oraz § 18 ust. 2 „w przypadku, gdy w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby uprawnionych osób, wybory przeprowadza się po upływie 15 minut od pierwszego terminu, bez względu na liczbę osób uprawnionych do głosowania”.

9. § 21 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu „utrata prawa wybieralności”.

10. § 22 ust. 1 w brzmieniu „Odwołanie Przewodniczącego lub Członków Zarządu Osiedla stanowi wyłączną kompetencję Ogólnego Zebrania Mieszkańców”.

11. § 24 ust. 2 w brzmieniu „Organy gminy są uprawnione do żądania od organów Osiedla niezbędnych informacji, danych i wyjaśnień dotyczących jego funkcjonowania, jak również poddawania ocenie jego działalności”.

12. § 25 w brzmieniu „Osiedle zarządza i korzysta z mienia komunalnego, przekazanego przez Gminę na zasadach określonych w Statucie Gminy, Statucie oraz przepisach powszechnie obowiązujących w zakresie gospodarowania mieniem gminnym, a także rozporządza dochodem z tego źródła za pośrednictwem budżetu gminy” i § 26 ust. 1 w brzmieniu „Wykaz składników mienia komunalnego przekazanych do zarządzania i korzystania Osiedlu określa zarządzenie Burmistrza i spisany na jego podstawie protokół przekazania”.

Skarżący uzasadnili swoje stanowisko odnosząc się do każdego z zakwestionowanych zapisów statutów i powołując orzecznictwo sądów administracyjnych na poparcie swoich twierdzeń.

W odpowiedzi na skargę organ – reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika – wniósł o oddalenie skargi oraz zasądzenie od strony skarżącej na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa

prawnego, według norm przepisanych. W pierwszej kolejności wskazał na brak interesu prawnego skarżących do wniesienia skargi. Zauważył ponadto, że w uchwale z 2 czerwca 2020 r., nr XXI/245/20 w sprawie statutów osiedli w załącznikach odpowiednio od 3 - 7 Statutów osiedli w § 6 ust. 5 pkt 2 przewidziana została możliwość skrócenia kadencji Zarządów Osiedla w przypadku zmiany obszaru osiedla. Jak utrwalone zostało w orzecznictwie, statut jednostki pomocniczej może, a w zasadzie powinien, regulować kwestie związane z możliwością skrócenia kadencji, wyborów przedterminowych czy uzupełniających. Organ podkreślił, że w dniu 1 lipca 2020 r. obowiązywał już statut, który jako przesłankę do skrócenia kadencji zarządu osiedla przewidywał zmianę obszaru osiedla (§ 6 ust. 5 pkt 2 statutów). Każdorazowo w statutach obszary te określone zostały w sposób odmienny, zgodnie z § 1 ust. 2 odpowiednich statutów. Organ podkreślił ponadto, że na mocy uchwały nr XXI/244/20 z dnia 2 czerwca 2020 r. w sprawie połączenia Osiedla Centrum i Osiedla Stare Miasto, połączenia Osiedla Dąbrowskiego i Osiedla Hubala oraz podziału Osiedla Staszica, połączeniu podlegały: Osiedla Centrum i Stare Miasto w Osiedle Centrum-Stare Miasto, Osiedle Dąbrowskiego i Osiedle Hubala w Osiedle Dąbrowskiego - Hubala. Osiedla te z dniem wejścia w życie uchwały w sprawie połączenia osiedli nie posiadały zatem organu wykonawczego, a jego wybór powinien być przeprowadzony w sposób określony w uchwale w sprawie statutu osiedla.

Organ zauważył, że podnoszone przez skarżących zarzuty dotyczący braku wskazania w podstawie prawnej art. 5 u.s.g. nie znajduje uzasadnienia, bowiem nie odnosi się on do statutu jednostki, do którego odnosi się art. 35 u.s.g. stanowiący podstawę do podjęcia uchwały. Brak zaś powołania w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 1 jak i art. 41 ust. 1 u.s.g. nie stanowi o naruszeniu prawa. Pozostaje bowiem norma kompetencyjna przyznana radzie gminy do wprowadzenia statutu wywiedziona z art. 35. Określenie zaś, iż ma ona (uchwała) charakter aktu prawa miejscowego zostało uwzględnione poprzez określenie daty jej wejścia w życie oraz publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Organ wskazał również, że załącznik graficzny, zgodnie z przyjętą legendą określa zakres, który osiedle obejmuje. W dalszej kolejności organ odniósł się do zarzutów sformułowanych wobec poszczególnych zapisów statutów i uzasadnił, dlaczego – w jego ocenie – nie zasługują na uwzględnienie. Wskazał, że zadania osiedla zostały prawidłowo określone w statutach. Sformułowanie „niezwłocznie” nie powinno budzić wątpliwości interpretacyjnych. W ocenie organu regulacja zawarta w § 7 ust. 2 pkt 2 statutów osiedli nie odmawia dostępności powszechnej do uzyskiwania informacji o działalności jednostki pomocniczej, jaką pozostają osiedla. Za chybiony zdaniem organu należało także uznać zarzut dotyczący § 17 ust. 1 i § 22 ust. 1. Organ powołał orzecznictwo sądów administracyjnych i wskazał, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera definicji mieszkańców uprawnionych do głosowania. W zakresie § 18 ust. 1 oraz ust. 2 organ wskazał, że regulacja ustawy o samorządzie gminnym nie pozostaje kompletną, stąd pozostawała w swobodzie organu kompetencja do wprowadzania tak określonej ważności zebrania. Odnosząc się do § 21 ust. 1 pkt 4, organ zauważył, że ustawodawca pozostawił kwestie regulacji odwołania czy nawet samej jego możliwości postanowieniom statutu jednostki pomocniczej. Organ podniósł także, że regulacja zawarta w § 24 ust. 2 nie stoi w sprzeczności z innymi przepisami powszechnie obowiązującym w tym określonymi ustawą o samorządzie gminnym a dotyczącymi działania komisji rewizyjnej rady gminy. Zdaniem organu zapisy § 25 i § 26 ust. 1 są kompletne, wskazano bowiem, iż wykaz składników mienia do zarządzania określony zostanie zarządzeniem Burmistrza, taka norma pozostaje w granicach swobody organu stanowiącego i nie pozostaje zbyt ogólną.

W piśmie procesowym z 20 października 2020 r. skarżący podkreślili, że projekt uchwały dotyczącej statutów osiedli poddany pod konsultacje nie zawierał w § 1 zapisów ust. 2 i ust. 3, które dotyczyły skrócenia kadencji Zarządów Osiedli: Polanka, Gwarków, Polkowice Dolne, Sienkiewicza i Krupińskiego oraz ustalenia terminu przeprowadzenia wyborów do Zarządów Osiedli. W ocenie skarżących całkowite pominięcie na etapie konsultacji społecznych tych zapisów w sposób istotny naruszało art. 35 ust. 1 u.s.g.

W piśmie procesowym z 10 grudnia 2020 r. pełnomocnik organu podkreślił, że zapisy, które nie zostały zawarte w projekcie uchwały poddanej pod konsultacje nie stanowiły materii statutowej, nie dotyczyły podziału czy połączenia osiedli, stąd brak jest sprzeczności podjętych przez Radę Miejską w Polkowicach uchwał z powołanymi regulacjami.

W piśmie z 5 lipca 2021 r. skarżący ponownie uzasadnili swój interes prawny wskazując na istnienie realnych i rzeczowych powiązań pomiędzy ich sytuacją prawną a przedmiotem postępowania. Wskazali, że ich interes prawny związany jest z posiadanym statusem mieszkańca osiedla, jak i pełnieniem określonych funkcji w ramach funkcjonowania jednostki pomocniczej w postaci osiedla. Skarżący jako mieszkańcy osiedla i zarazem członkowie organów osiedla wybranych przez jego mieszkańców działali na rzecz i w interesie osiedlowej wspólnoty. Organ pozbawił członków Rad Osiedli uprawnień związanych z możliwością realizacji na rzecz wspólnoty osiedla zaplanowanych w ramach budżetu zadań z zakresu sportu oraz kultury i zdrowia. Pozbawił również innych statutowych zadań jak wydawanie opinii i prowadzenia konsultacji społecznych. Doszło zatem do natychmiastowego zerwania pewnej umowy społecznej jaka została zawarta pomiędzy skarżącymi a mieszkańcami oraz pomiędzy skarżącymi a organem. Skarżący ponownie podkreślili, że skrócenie kadencji legalnie wybranych Rad Osiedli i Zarządów Osiedli wbrew obowiązującym dotychczas statutom oraz przeprowadzenie wyborów w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowych statutów zostało całkowicie pominięte na etapie konsultacji społecznych przeprowadzonych w dniach od 4 marca do 10 marca 2020 r. To natomiast narusza art. 35 ust. 1 u.s.g.

Na rozprawie skarżący P.K. oświadczył, że jego kadencja i kadencja K.Z. rozpoczęła się w dniu 1 maja 2018 r. i nadal by trwała. Dla większości osiedli wybory odbywały się w okolicach marca – kwietnia 2018 r. Ponadto oświadczył, że do dnia rozprawy (9 listopada 2021 r.) nie odbyły się wybory do zarządów osiedli.

Pełnomocnik organu podniósł, że nie ma obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych co do regulacji pozastatutowych. Wskazał, że obowiązujące regulacje prawne w związku z pandemią COVID-19 uniemożliwiają przeprowadzenie wyborów.

Skarżący dodatkowo zwrócił uwagę, że brak przedstawienia pod konsultacje informacji o skróceniu kadencji spowodował, że mieszkańcy nie wiedzieli o takim zamiarze i nie wiedzieli, że zostaną przeprowadzone nowe wybory. Wprowadzenie uchwał spowodowało likwidację jednostek pomocniczych.

Na pytanie Sądu pełnomocnik organu oświadczył, że zmienił się zasięg terytorialny wszystkich osiedli w Polkowicach, co wynika z uchwały nr XXI/245/20.

W dniu 10 listopada 2020 r. wpłynęło pismo skarżącego P.K. stanowiące załącznik do protokołu rozprawy, w którym podtrzymał dotychczasową argumentację.

Pełnomocnik organu również złożył załącznik do protokołu rozprawy (z oznaczeniem w piśmie sygn. akt: III SA/Wr 367/20) w postaci map z oznaczeniem zmiany obszaru osiedli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 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.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną 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 lub czynności (zob. J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011; a także wyroki NSA: z 5 marca 2008 r., I OSK 1799/07; z 9 kwietnia 2008 r., II GSK 22/08; z 27 października 2010 r., I OSK 73/10; dostępne na stronie internetowej Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA).

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt o których

mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.).

Wstępnie wyjaśnienia wymaga, że przepisem uprawniającym skarżących do wniesienia skargi jest art. 101 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Jak wynika z powyższego, badanie legitymacji skarżącego do wniesienia skargi w trybie tego przepisu wiąże się z ustaleniem po jego stronie nie tylko istnienia interesu prawnego, ale także jego naruszenia, gdyż dopiero ono uprawnia do merytorycznego rozpoznania skargi. Przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej (...). Tak jednak, jak w postępowaniu administracyjnym, interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego, to w postępowaniu sądoadministracyjnym może być on oparty także o przepisy prawa procesowego lub ustrojowego. Chroniony prawem interes, na którego naruszenie powołuje się skarżący, powinien być konkretny i realny, zaś związek między własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożonych obowiązków (por. m.in. postanowienie NSA z 22 listopada 2016 r. II OSK 2638/16, CBOSA).

Zaskarżona w sprawie uchwała wprowadzająca nowe statuty osiedli, skracająca kadencję zarządów Osiedli: Polanka, Gwarków, Polkowice Dolne, Sienkiewicza i Krupińskiego do dnia 1 lipca 2020 r., ustalająca termin przeprowadzenia wyborów i eliminująca uchwały w sprawie dotychczasowych statutów osiedli jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego, przez które należy rozumieć wydane w granicach upoważnienia ustawowego i ogłoszone w sposób prawem przewidziany akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Wprowadzone tą uchwałą rozwiązania prowadziły do zlikwidowania funkcjonujących na terenie poszczególnych osiedli w Gminie Polkowice zarządów osiedli w czasie trwania ich kadencji. Ponadto uchwalone statuty pomijały rady osiedli, w których miejsce wprowadziły zebrania ogólne mieszkańców. Skarżący zatem jako osoby pełniące różne funkcje w radach osiedli mieli legitymację skargową w rozpoznawanej sprawie. Słusznie wywiedli swoje uprawnienie do wniesienia skargi z tego, że z uwagi na likwidację dotychczasowych organów osiedli, zostali pozbawieni praw nabytych wobec skrócenia kadencji legalnie wybranych przez mieszkańców osiedli na 4-letnią kadencję dotychczasowych organów osiedli. Skrócenie kadencji zarządów osiedli, których członków zgodnie z dotychczas obowiązującymi statutami, wybierały i odwoływały rady osiedli, i które to zarządy wykonywały uchwały rad osiedli, miało wpływ na sytuację prawną skarżących jako osób pełniących różne funkcje w radach osiedli. Ponadto skarżący jako mieszkańcy osiedli, których funkcjonowania dotyczyła zaskarżona uchwała, mieli – w ocenie Sądu – także z tego powodu prawo kwestionować jej zapisy. Trzeba bowiem mieć na uwadze wspólnotowy charakter gminy, która wykonuje na rzecz członków wspólnoty samorządowej zadania publiczne, stwarzając po stronie tychże członków określone uprawnienia, a więc kreuje ich interes prawny. Legitymację skargową w rozpoznawanej sprawie można więc wyprowadzić także z korporacyjnego (wspólnotowego) charakteru gminy, której członkami ex lege są skarżący.

Przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy należy nadmienić, że 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 zależnej, 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. Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 - dalej: rozporządzenie) w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 137 wskazano, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10, CBOSA). W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak z zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA). Można spotkać się również z poglądem, zgodnie z którym dopuszczalna jest możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (por. wyrok WSA w Kielcach z 24 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 491/21, CBOSA), a także, że dopuszczalne jest powtórzenie zapisów ustawowych, które mają w zasadzie charakter porządkujący i ujednociający materię statutową (...). W przepisach wewnętrznej organizacji organów gminy dla czytelności norm w uzasadnionych przypadkach zachodzi konieczność przytoczenia treści ustawowych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Po 1097/18, CBOSA).

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”, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). 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 kompetencje 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).

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały na wstępie należy wskazać, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 35 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Stosownie do art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Odnosząc się do zarzutu błędnej podstawy prawnej zaskarżonej uchwały wskazać należy, że uchwała ta niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego, jednakże brak w jej podstawie prawnej przepisu art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.g. nie może przesądzać o jego nieważności. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. W myśl art. 41 ust. 1 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Wskazać należy, że z art. 40 ust. 1 pkt 1 wynika upoważnienie dla rady gminy (miasta) mające charakter klauzuli generalnej. Art. 41 ust. 1 wskazuje natomiast na formę działania rady gminy (miasta). Brak powołania w podstawie prawnej uchwały tych przepisów nie przesądza o kwalifikacji aktu i nie może decydować o uznaniu, że nie stanowi on aktu prawa miejscowego. Zgodzić należy się także z organem, że norma kompetencyjna przyznana radzie gminy do wprowadzenia statutu wynika z art. 35 u.s.g., a nie z art. 5 u.s.g. W konsekwencji zarzuty skargi w tym zakresie Sąd uznał za niezasadne.

Przechodząc do dalszej części rozważań należy wskazać, że w ocenie Sądu statuty poszczególnych jednostek pomocniczych zostały uchwalone w sposób prawidłowy. Zgodnie z art. 5 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto (ust. 1). Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (ust. 2). W myśl art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zgodnie z art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (...). Rada gminy jest więc zobowiązana do określenia w sposób kompletny i wyczerpujący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z jej mieszkańcami. Ustawa nie narzuca ani formy, ani trybu przeprowadzenia konsultacji, pozostawiając przedmiotowe kwestie w gestii rady gminy. Konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. mają opiniotwórczy i niewiążący charakter, adresowane są do mieszkańców gminy. Uczestnikami procesu konsultacji społecznych przeprowadzanych na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. są zawsze dwa podmioty. Pierwszym jest organ konsultujący (decydent) uprawniony do rozstrzygnięcia o sposobie wykonywania zadań publicznych. Jego rolą jest rozstrzygnięcie sprawy, która była przedmiotem konsultacji, a także zorganizowanie konsultacji społecznych pod względem prawnym oraz technicznym. Podmiotem konsultującym są organy gminy, gdyż tylko one posiadają kompetencje do rozstrzygnięcia o sprawach publicznych ważnych dla lokalnej wspólnoty samorządowej. Drugim uczestnikiem konsultacji społecznych jest zbiorowy podmiot konsultowany, czyli mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje (zob. B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, WKP 2021). Wskazać należy, że wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej powinien być rozumiany jako rzeczywiste udostępnienie i umożliwienie zapoznania się oraz omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji, a także umożliwienie mieszkańcom wyrażenie opinii na ich temat (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 674/20, CBOSA).

Wobec powyższego, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym uchwalenie statutu jednostki pomocniczej musi być poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami. By takie konsultacje mogły być przeprowadzone na terenie Gminy musi przy tym obowiązywać uchwała określająca zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. O legalności działania organu rozstrzyga bowiem to, czy konsultacje poprzedzające połączenie lub podział jednostek pomocniczych przeprowadzone zostały na podstawie regulacji zawartych w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji

z mieszkańcami, stosownie do art. 5a ust. 2 u.s.g. Taka uchwała w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Polkowice została podjęta przez Radę Miejską w Polkowicach w dniu 30 grudnia 2019 r. (nr XVIII/186/19, Dz. Urz. Woj. Dolno. Z 2020 r., poz. 446). W § 5 uchwały wskazano, że konsultacje mogą polegać na: 1) wyrażeniu opinii lub zgłoszeniu uwag i wniosków w sprawie będącej przedmiotem konsultacji; 2) udzieleniu odpowiedzi na pytanie; 3) wskazaniu jednego z zaproponowanych rozwiązań. W myśl § 6 uchwały w zależności od potrzeb, konsultacje przeprowadza się z wykorzystaniem, co najmniej jednej z niżej wymienionych form: 1) zbierania uwag na piśmie oraz za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, 2) ankiet wypełnianych przez mieszkańców gminy, w tym ankiet przeprowadzanych za pośrednictwem dedykowanej strony internetowej, 3) otwartych spotkań z mieszkańcami, 4) głosowania w sposób tradycyjny lub za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Możliwe jest łączenie kilku form prowadzenia konsultacji (§ 6 ust. 2). Z otwartych spotkań z mieszkańcami sporządza się protokoły, do których dołącza się listę obecności osób biorących udział w spotkaniach. W przypadku pozostałych form prowadzenia konsultacji sporządza się sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji (§ 6 ust. 3). Wybór sposobu przeprowadzenia konsultacji należy do Burmistrza Polkowic (§ 6 ust. 4). Stosownie do § 7 konsultacje są ważne bez względu na liczbę osób w nich uczestniczących.

W sprawie Gmina Polkowice zachowała obowiązującą procedurę przed uchwaleniem statutów osiedli. W dniu 25 lutego 2020 r. Burmistrz Polkowic wydał zarządzenie nr 722/20 w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących połączenia, podziału oraz statutów osiedli. Wskazano w nim, że konsultacje zostaną przeprowadzone w formie zbierania uwag na piśmie oraz za pośrednictwem strony internetowej (o adresie podanym w zarządzeniu). Konsultacje w formie zbierania uwag na piśmie odbywać się będą w sali konferencyjnej Urzędu Gminy Polkowice według podanego w zarządzeniu harmonogramu (wskazano daty i godziny konsultacji). Podano, że konsultacje w formie zbierania uwag za pośrednictwem strony internetowej odbywać się będą w okresie od 4 marca 2020 r. do 10 marca 2020 r.

W aktach administracyjnych sprawy znajduje się „Informacja odzwierciedlająca przebieg oraz wynik konsultacji dotyczących połączenia, podziału oraz statutów Osiedli”. Zawiera ona wynik konsultacji. W załącznikach opisano zgłaszane uwagi, wskazano liczbę osób głosujących, ilość głosów na „TAK” i na „NIE”. Pod konsultacje zostały poddane także mapy stanowiące załączniki graficzne.

W konsekwencji, skoro na terenie Gminy Polkowice obowiązywała uchwała z 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Polkowice, a na jej podstawie zostało wydane zarządzenie Burmistrza Polkowic w sprawie przeprowadzenia konsultacji i konsultacje zostały przeprowadzone, to tym samym, zaskarżona uchwała została podjęta w sposób zgodny z prawem. Podkreślić przy tym należy, że w poszczególne dni konsultacje odbywały się w różnych godzinach, w tym również popołudniowych (17.00-18.30), a zatem mieszkańcy mieli realną możliwość wzięcia w nich udziału. Mogli także głosować poprzez stronę internetową. Zauważyć także należy, że zgodnie z § 5 zarządzenia podlegało ono podaniu do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Polkowice oraz publikację w Biuletynie Informacji Publicznej. Przyjąć zatem należy, że mieszkańcy osiedli mieli możliwość zapoznania się z jego treścią i wzięcia udziału w konsultacjach. Mogli również zapoznać się z mapami określającymi obszar osiedli. Zgodzić przy tym należy się z organem, że zakresem konsultacji powinna być objęta treść statutów. Mieszkańcy mieli możliwość zapoznania się z ich treścią.

Konsekwencją przyjęcia, że nowe statuty osiedli zostały uchwalone w sposób zgodny z obowiązującą procedurą, prawidłowe są zapisy uchwały zawarte w jej § 2, zgodnie z którymi tracą moc uchwały w sprawie dotychczasowych statutów osiedli.

Sąd oddalił również skargę w odniesieniu do poszczególnych zakwestionowanych przez skarżących zapisów statutów, tzn.:

- § 1 ust. 2 w brzmieniu „Obszar Osiedla określa mapa stanowiąca załącznik do niniejszego statutu”, Sąd uznał, że zarzuty skarżących, zgodnie z którymi mapy są mało czytelne, a obszar nie zawiera wyszczególnienia ulic, w przypadku Osiedla Polkowice Dolne nie ma możliwości odczytania nazw ulic, nie zasługiwały

na uwzględnienie. W ocenie Sądu mapy są czytelne, pozwalają ustalić obszar osiedli. Zdaniem Sądu określenie granic jednostki pomocniczej może nastąpić za pomocą mapy i nie ma konieczności wymieniania ulic, które tworzą daną jednostkę pomocniczą.

- § 3 w brzmieniu „Do zadań Osiedla należy”. Zdaniem skarżących wymieniony w nowych statutach katalog zadań jest zbyt ogólny, a tym samym niejasny i nieczytelny. Sąd nie podzielił argumentacji skarżących w tym zakresie. Zapisy § 3 poszczególnych statutów określają zadania Osiedli, ustawa o samorządzie gminnym nie precyzuje zaś stopnia szczegółowości, z jaką mają one być ustalone. W konsekwencji Sąd nie stwierdził naruszenia prawa zapisem § 3 statutów osiedli i w tym zakresie skargę oddalił;

- § 21 ust. 2 w brzmieniu „W przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2-4 wygaśnięcie mandatu stwierdza niezwłocznie Ogólne Zebranie Mieszkańców”. Skarżący zwrócili uwagę na określenie „niezwłocznie” wskazując, że zapis ten jest nieprecyzyjny i prowadzi do luzu interpretacyjnego. W ocenie Sądu zwrot „niezwłocznie” może budzić w pewnych sytuacjach wątpliwości interpretacyjne, jednakże sam ustawodawca w wielu regulacjach używa tożsamesgo pojęcia, ewentualnie zamiennie pojęcia „bez zbędnej zwłoki”. Przykładem, gdy przepisy wymagają „niezwłocznego” działania, jest art. 455 Kodeksu cywilnego. W wyroku z dnia 13 grudnia 2006 r. (II CSK 293/06, LEX nr 453147), Sąd Najwyższy stwierdził, że „użytego w art. 455 k.c. terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin „niezwłocznie” oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu, a także regulacje zawarte w art. 354 i art. 355 k.c.” Niewątpliwie, o czym świadczy wyżej wskazany przykład użycia przez samego ustawodawcę niedookreślonego zwrotu „niezwłocznie”, może rodzić w praktyce problemy interpretacyjne i zasadnym jest unikanie takich pojęć przy stanowieniu nie tylko prawa miejscowego, jednakże nie oznacza to automatycznie, że w sytuacji posłużenia się nim w tworzonych przepisach przez organ stanowiący gminy, mamy już do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, skutkującym obowiązkiem wyeliminowania konkretnej regulacji z obrotu prawnego (por. wyrok WSA w Opolu z 14 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Op 364/19, CBOSA). Wobec powyższego Sąd oddalił skargę w tym zakresie.

- § 22 ust. 1 w brzmieniu „Odwołanie Przewodniczącego lub Członków Zarządu Osiedla stanowi wyłączną kompetencję Ogólnego zebrania Mieszkańców”. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Należy podkreślić, że w odniesieniu do Przewodniczącego lub Członków Zarządu ustawodawca nie zawarł żadnej regulacji dotyczącej ich odwoływania, a nawet nie przesądził, czy w ogóle, i ewentualnie jaki podmiot jest do tego uprawniony. Mimo to dopuszczalność unormowania w statucie jednostki pomocniczej trybu i sposobu odwoływania Przewodniczącego i Członków Zarządu zasadnie nie budzi wątpliwości ani w doktrynie, ani w judykaturze (por. m.in.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, uw. 2 do art. 36-37; M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 168; B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 3a do art. 35; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 4 do art. 35 i uw. 6 do art. 36; por. też wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17, wyrok WSA w Poznaniu z 24 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1936/20, CBOSA). W konsekwencji Sąd oddalił skargę w tym zakresie.

Sąd stwierdził nieważność następujących zapisów statutów osiedli:

- § 7 ust. 2 pkt 2 w brzmieniu „Do właściwości Zarządu Osiedla należą: informowanie mieszkańców o realizowanych przez Zarząd Osiedla na jego obszarze zadaniach”. Zgodzić należy się ze skarżącymi, że regulacja ta pozostaje w sprzeczności z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne przysługuje wszystkim obywatelom. Gmina nie może ograniczyć omawianego prawa jedynie do mieszkańców danej jednostki pomocniczej, bowiem na mocy Konstytucji RP przysługuje ono wszystkim obywatelom;

- § 11 ust. 1 w brzmieniu „Prawo udziału w Ogólnym Zebraniu Mieszkańców mają stali mieszkańcy Osiedla posiadający czynne prawo wyborcze”. Wskazać należy, że uzależnienie prawa udziału mieszkańców w Ogólnym Zebraniu Mieszkańców od posiadania czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 u.s.g. Zawężenie kręgu mieszkańców mogących uczestniczyć w zebraniu wiejskim (Ogólnym Zebraniu Mieszkańców) tylko do tych mieszkańców sołectwa (osiedla), którzy posiadają czynne i bierne prawo wyborcze w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania praw wyborczych [tak: B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, por. wyrok WSA w Poznaniu z 6 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 283/20, CBOSA).

- § 17 ust. 1 w brzmieniu „Ogólne Zebranie Mieszkańców w sprawie wyborów Zarządu osiedla zarządza Burmistrz”. Tryb wyborów Zarządu Osiedla określa art. 37 ust. 4 u.s.g. w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. Zestawienie tych przepisów prowadzi do wniosku, że stali mieszkańcy osiedla, którzy uprawnieni są do głosowania dokonują wyboru zarządu osiedla. Ogólne Zebranie Mieszkańców tworzą natomiast wszyscy stali mieszkańcy – wszyscy oni mają prawo udziału w ogólnym zebraniu mieszkańców, a nie tylko ci, którzy posiadają czynne i bierne prawo wyborcze. Wskazana zatem w § 17 ust. 1 statutów kompetencja Ogólnego Zebrania Mieszkańców do dokonania wyborów zarządów (bez dookreślenia, że chodzi o tych mieszkańców, którzy są uprawnieni do głosowania) nie wynika z przepisów prawa, jest niejasna i stanowi naruszenie art. 37 ust. 4 u.s.g. w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g.

- § 18 w brzmieniu „Zebranie, o którym mowa w § 17 ust. 1 jest ważne, gdy uczestniczy w nim co najmniej 10% uprawnionych do głosowania w Ogólnym Zebraniu Mieszkańców. W przypadku, gdy w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby uprawnionych osób, wybory przeprowadza się po upływie 15 minut od pierwszego terminu, bez względu na liczbę osób uprawnionych do głosowania”. W tym zakresie należy wskazać, że do wyboru zarządu osiedla w sytuacji wskazanej w art. 37 ust. 4 u.s.g. stosuje się odpowiednio art. 36 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z przepisu tego nie wynika dopuszczalność wprowadzenia kworum dla ważności wyborów. W konsekwencji niedopuszczalne jest wprowadzenie w statucie wymogu kworum dla ważności wyboru zarządu osiedla (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 24 marca 2021 r., IV SA/Po 1936/20; wyrok NSA z 26 czerwca 2020 r., II OSK 3930/19, CBOSA).

- § 21 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu „utrata prawa wybieralności”. W ocenie Sądu uprawnienia do wprowadzenia takiego postanowienia nie można wywieść z żadnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym, a w szczególności z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.;

- § 24 ust. 2 w brzmieniu „Organy gminy są uprawnione do żądania od organów Osiedla niezbędnych informacji, danych i wyjaśnień dotyczących jego funkcjonowania, jak również poddawania ocenie jego działalności”. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Zapis § 24 ust. 2 nie zawiera regulacji określających zakres i formę kontroli bądź nadzoru, sposobu ich realizacji (kryteriów kontroli lub nadzoru czy przedmiotowego ich zakresu), jak również regulacji określających zakres i formy działania organów uprawnionych do sprawowania kontroli i nadzoru;

- § 25 w brzmieniu „Osiedle zarządza i korzysta z mienia komunalnego, przekazanego przez Gminę na zasadach określonych w Statucie Gminy, Statucie oraz przepisach powszechnie obowiązujących w zakresie gospodarowania mieniem gminnym, a także rozporządza dochodem z tego źródła za pośrednictwem budżetu gminy” i § 26 ust. 1 w brzmieniu „Wykaz składników mienia komunalnego przekazanych do zarządzania i korzystania Osiedlu określa zarządzenie Burmistrza i spisany na jego podstawie protokół przekazania”. Zgodnie z art. 48 ust. 1 u.s.g. jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Pojęcia

zarządzania, korzystania i rozporządzania, o których mowa w art. 48 ust. 1 zd. 1, należą do sfery prawa cywilnego. Zarządzanie w rozumieniu tego przepisu to administrowanie, które ma polegać na dokonywaniu czynności bieżących, zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących składników tego mienia. Korzystanie z mienia obejmuje czynności faktyczne (tj. używanie mienia dla zaspokojenia własnych potrzeb, w tym pobierania pożytków i innych przychodów, jakie dane mienie przynosi) i prawne (oparte na „powoływaniu do życia stosunków prawnych (zwłaszcza obligacyjnych), których przedmiotem są określone dobra wchodzące w skład tego mienia, np. umów najmu lub dzierżawy”). Pojęcie rozporządzania, określone w art. 48 ust. 1, ustawodawca ogranicza tylko do dochodów z przydzielonego mienia. Zarządzanie, korzystanie z mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła muszą zostać określone w statucie jednostki pomocniczej (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 marca 2020 r., sygn. akt III SA/GI 28/20, CBOSA).

Sąd stwierdził także nieważność § 1 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały. W tym zakresie trafne są zarzuty skargi wskazujące na naruszenie zaskarżoną uchwałą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP poprzez skrócenie kadencji zarządów poszczególnych osiedli. 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. Wskazać zatem należy, że pomimo szerokiej swobody gmin wyrażającej się przede wszystkim w fakultatywności tworzenia jednostek pomocniczych, organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i nie odnosi się do nich zasada, że mogą czynić wszystko czego ustawa im nie zabrania. Przeciwnie, muszą podejmować działania na podstawie ustaw i w ich granicach, a także w ramach stanowiącego przez nie prawa miejscowego. Samodzielność samorządu terytorialnego, w tym samodzielność organizacyjna, to samodzielność w ramach i w granicach prawa. Zakres samodzielności Gminy w odniesieniu do jednostek pomocniczych jest bardzo szeroki, ale nie oznacza to, że nie doznaje ograniczeń wynikających z przepisów prawa. Samorząd terytorialny nie stoi też ponad stanowiącym przez siebie prawem. W świetle art. 169 ust. 4 Konstytucji ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Tym samym samodzielność samorządu terytorialnego, w tym samodzielność organizacyjna, to samodzielność w ramach i granicach prawa (por. wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2910/13, CBOSA). Zgodnie natomiast z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W sprawie w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały obowiązywały Statutu Osiedli przewidujące czteroletnią kadencję zarządów liczoną od dnia wyboru. W Statutach tych nie przewidziano możliwości skrócenia kadencji zarządów, nie wskazano sytuacji w których mogłoby to nastąpić. Zgodnie zatem z obowiązującym na dzień 2 czerwca 2020 r. prawem miejscowym - statutami osiedli, nie było możliwości skrócenia kadencji zarządów. W ocenie Sądu, bez odpowiedniej delegacji w prawie miejscowym – w tym przypadku w statucie osiedla – skrócenie kadencji organów osiedla było niedopuszczalne. Podkreślić należy, że niewątpliwie katalog zapisany w art. 35 ust. 3 u.s.g. nie jest zamknięty. W konsekwencji co do zasady dopuszczalne jest ustalenie w statucie jednostki pomocniczej w ramach określenia „zasad wyborów” reguły - kadencja trwa 4 lata, jak i wyjątków od tej reguły – czyli sytuacji, w których kadencja podlega skróceniu. Odstępstwo od reguły musi być jednak wyraźnie legitymowane przez stosowne odesłanie (upoważnienie) zamieszczone w statucie jednostki pomocniczej. Skoro statut został wskazany ustawą jako miejsce określenia zasad wyborów, to tym samym – tylko w statucie mogą być ustalone wyjątki od zasady, bądź – może być zapisana delegacja do czynienia incydentalnych wyjątków od zasad statutowych (por. wyrok NSA z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 378/10, CBOSA). W wyroku z 23 października 2012 r. (sygn. akt III SA/Kr 915/11) WSA w Krakowie wskazał, że 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 zakreślone ustawami, kierując się standardami demokratycznego państwa prawnego (...).

Zmiany w systemie wyborczym nie mogą być wprowadzane ad hoc, tj. przed samymi wyborami (czy też jak miało to miejsce w rozpoznawanej sprawie – w czasie trwania kadencji). Skoro zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, to tym samym Gmina przed dokonaniem zmian w zakresie m.in. kadencyjności wybranych i funkcjonujących organów jednostek pomocniczych powinna sięgnąć do uchwalonego przez siebie statutu, który jako prawo miejscowe ją wiąże i w granicach w nim określonych dokonywać ewentualnych zmian w funkcjonowaniu organów osiedli. W sprawie statuty osiedli nie przewidywały wyjątków od ustanowionej reguły (kadencja trwa 4 lata), a zatem niedopuszczalne było skrócenie kadencji zarządów w czasie jej trwania – wbrew zapisom obowiązujących statutów. Wskazać przy tym należy, że niewątpliwie Gmina jest uprawniona do dokonywania zmian w zakresie funkcjonowania i organizacji jednostek pomocniczych, musi to jednak czynić w granicach obowiązującego prawa w tym zgodnie z obowiązującymi statutami osiedli.

Podkreślić także należy, że wbrew twierdzeniom pełnomocnika organu w dniu 2 czerwca 2020 r. nie obowiązywały statuty osiedli, które przewidywały możliwość skrócenia kadencji zarządów osiedli.

Dodatkowo trzeba także podkreślić, że działanie Gminy, doprowadziło do zlekceważenia woli wyborców, którzy dokonali wyboru organów jednostek pomocniczych na określoną w obowiązujących statutach kadencję.

Wylimitowanie zapisu § 1 ust. 2 powodowało konieczność wylimitowania także zapisu § 1 ust. 3 zaskarżonej uchwały.

Końcowo należy także zwrócić uwagę na zapis § 3 uchwały nr XXI/245/20, zgodnie z którym: „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2020 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa”. Określenie momentu wejścia w życie uchwały w taki sposób jak wskazuje § 3 nie warunkuje wejścia w życie tego aktu normatywnego od jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Mogłaby zdarzyć się sytuacja, w której akt nie zostałby ogłoszony w Dzienniku Urzędowym, ale mocą § 3 zaskarżonej uchwały i tak wszedłby w życie. W sprawie zaskarżona uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 czerwca 2020 r. pod poz. 3791, a zatem, a zatem minimalny 14- dniowy termin na jej wejście w życie upływał w dniu 30 czerwca 2020 r. W konsekwencji zatem nie doszło do istotnego naruszenia prawa.

Z podanych wyżej przyczyn, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku, uznając skargę za częściowo uzasadnioną - w zakresie, o jakim była mowa wyżej, zaś w pozostałej części, tj. określonej zarzutami skargi, które nie zasługiwały na uwzględnienie - oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku). O kosztach (pkt III sentencji wyroku) orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. Koszty w sprawie stanowił wpis sądowy od skargi w kwocie 300 zł, który należny jest skarżącemu od organu solidarnie.