



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 4020

WYROK NR SYGN. AKT III OSK 815/22 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 14 lutego 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:

sędzia NSA Rafał Stasikowski

Sędziowie:

Sędzia NSA Mirosław Wincenciak

Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

Protokolant:

starszy asystent sędziego Łukasz Sielanko

po rozpoznaniu w dniu 14 lutego 2024 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Polkowice
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 23 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 367/20
w sprawie 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

- 1. prostuje oczywistą omyłkę w sentencji wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 367/2 w ten sposób, że postanowienie dotyczące zwrotu kosztów postępowania określa jako punkt „III.” ww. wyroku zamiast jako punkt „II.”;**
- 2. uchyla punkt pierwszy zaskarżonego wyroku w części obejmującej stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 1, § 17 ust. 1, § 21 ust. 1 pkt 4, § 24 ust. 2, § 25, § 26 ust. 1 załączników nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 do zaskarżonej uchwały z dnia 2 czerwca 2020 r. nr XXI/245/20 i w tym zakresie skargę oddala;**
- 3. w pozostałym zakresie skargę kasacyjną oddala;**
- 4. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.**

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 23 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 367/20, po rozpoznaniu 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, stwierdził nieważność § 1 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały oraz § 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 zaskarżonej uchwały (punkt I), w pozostałym zakresie skargę oddalił (punkt II) oraz zasądził od Gminy Polkowice na rzecz skarżących zwrot kosztów postępowania (punkt III).

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd wskazał w pierwszej kolejności, że zaskarżona w sprawie uchwała Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 2 czerwca 2020 r. nr XXI/245/20 w przedmiocie statutów osiedli (Dz. Urzęd. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r. poz. 3791) oraz załączniki nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, i 7 zwane dalej Statutami 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. Ponadto skarżący jako mieszkańcy osiedli, których funkcjonowania dotyczyła zaskarżona uchwała, mieli - w ocenie Sądu - także z tego powodu prawo kwestionować jej zapisy. Legitymację skargową w rozpoznawanej sprawie można więc wyprowadzić także z korporacyjnego (wspólnotowego) charakteru gminy, której członkami ex lege są skarżący.

Dokonując zaś merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały Sąd uznał, że skarga zasługiwała w części na uwzględnienie, dlatego też stwierdzono nieważność następujących zapisów Statutów Osiedli:

- a) § 7 ust. 2 pkt 2 w brzmieniu „Do właściwości Zarządu Osiedla należą: informowanie mieszkańców o realizowanych przez Zarząd Osiedla na jego obszarze zadaniach”. Regulacja ta pozostaje bowiem w sprzeczności z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Gmina nie może ograniczyć omawianego prawa jedynie do mieszkańców danej jednostki pomocniczej, bowiem na mocy Konstytucji RP przysługuje ono wszystkim obywatelom;
- b) § 11 ust. 1 w brzmieniu „Prawo udziału w Ogólnym Zebraniu Mieszkańców mają stali mieszkańcy Osiedla posiadający czynne prawo wyborcze”. Uzależnienie bowiem prawa udziału mieszkańców w Ogólnym Zebraniu Mieszkańców od posiadania czynnego prawa wyborczego stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie 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;
- c) § 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 związku 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 związku z art. 36 ust. 2 u.s.g.;

d) § 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”. Sąd wyjaśnił, 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. 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;

e) § 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.;

f) § 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;

g) § 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.

Sąd stwierdził także nieważność § 1 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały, uznając że trafne są zarzuty skargi wskazujące na naruszenie zaskarżoną uchwałą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP poprzez skrócenie kadencji zarządów poszczególnych osiedli. 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 statutu 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. 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. Podkreślono przy tym, że wbrew twierdzeniom pełnomocnika organu w dniu 2 czerwca 2020 r. nie obowiązywały statuty osiedli, które przewidywały możliwość skrócenia kadencji

zarządów osiedli. Działanie Gminy doprowadziło zaś do zlekceważenia woli wyborców, którzy dokonali wyboru organów jednostek pomocniczych na określonej w obowiązujących statutach kadencję.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Rada Miejska w Polkowicach, zaskarżając go w części, tj. w zakresie punktu pierwszego w części stwierdzającej nieważność § 1 ust. 2 i ust. 3 uchwały z 2 czerwca 2020 r. nr XXI/245/20 oraz stwierdzającej nieważność § 7 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 1, § 17 ust. 1, § 21 ust. 1 pkt 4, § 24 ust. 2, § 25, § 26 ust. 1 załączników nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 do zaskarżonej uchwały oraz w zakresie punktu III dotyczącego zwrotu kosztów postępowania. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono naruszenie prawa materialnego poprzez błędną jego wykładnię a przez to niewłaściwe zastosowanie:

1) art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, iż postanowienia § 7 ust. 2 pkt 2 statutu w brzmieniu „Do właściwości Zarządu Osiedla należą: informowanie mieszkańców o realizowanych przez Zarząd Osiedla na jego obszarze zadaniach” prowadzą do ograniczenia konstytucyjnego uprawnienia obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczne, kiedy to uprawnienie to nie zostało uszczuplone a przez to stwierdzenie nieważności powołanego przepisu. Jak wskazuje się w doktrynie M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, „Realizując prawo do informacji publicznej, obywatel (a w świetle ustawy - każdy) może domagać się udostępnienia mu informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1, w żądanej przez siebie formie, oraz zapewnienia dostępu do dokumentów, a także umożliwienia wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych oraz umożliwienia rejestracji obrazu i dźwięku. Z uprawnieniami tymi koresponduje spoczywający na podmiotach, o których mowa w art. 61 ust. 1, obowiązek utrwalania za pomocą pisma informacji związanych z ich działalnością, w tym sporządzania stenogramów, protokołów albo materiałów audiowizualnych, i obowiązek ich udostępnienia.” Nie wyłączają postanowienia statutowe możliwości realizacji konstytucyjnego uprawnienia, o którym mowa w art. 61 ust. 1 do informacji, inaczej mówiąc nie pozbawia powołany przepis uprawnienia do żądania wskazanych informacji przez obywateli tj. dostępu do dokumentów, a wskazuje jedynie dodatkowe zadanie po stronie zarządu osiedla przez co nie narusza zasad określonych art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;

2) art. 35 u.s.g. oraz art. 32 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, iż na mocy § 11 ust. 1 Statutów Osiedli w brzmieniu „Prawo udziału w Ogólnym Zebraniu Mieszkańców mają stali mieszkańcy osiedla posiadający czynne prawo wyborcze” w sposób nieuprawniony zawężono możliwość udziału w organie stanowiącym osiedla, kiedy to nie każdy mieszkaniec ma możliwość czynnego uczestniczenia w kierowaniu sprawami wspólnoty gminnej, do korzystania z uprawnień tych konieczne jest posiadanie czynnego prawa wyborczego do organów gminy, określenie zatem kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w organie stanowiącym do tych posiadających czynne prawo wyborcze pozostaje w granicach do stanowienia statutu jednostki pomocniczej, nie naruszając tym samym norm art. 35 u.s.g. czy art. 32 Konstytucji RP;

3) art. 37 ust. 4 u.s.g. w związku z art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie, iż § 17 ust. 1 Statutów Osiedli w brzmieniu „Ogólne Zebranie Mieszkańców w sprawie wyborów Zarządu osiedla zarządza Burmistrz”, które to postanowienie prowadzić ma do przyjęcia, iż Ogólnemu Zebraniu Mieszkańców przyznana została kompetencja do dokonywania wyborów zarządu, przez co stwierdzona została nieważność tychże regulacji. Wskazać należy, iż umieszczona została powołana regulacja w rozdziale 4 statutu - Zasady i tryb wyborów Zarządu Osiedla, odróżnia zatem w postanowieniach statutu organ stanowiący gminy Ogólne Zebranie Mieszkańców, jako organu stanowiącego osiedla, od Ogólnego Zebrania Mieszkańców w sprawie wyborów, nie ograniczając, w ten sposób katalogu uprawnionych do głosowania w wyborach, co stanowić winno o uprawnieniu organu stanowiącego do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych do wskazania, iż zarządza je Burmistrz tym samym prowadząc do niezasadności stwierdzenie nieważności postanowień statutów osiedli;

4) w zakresie przyjęcia, iż postanowienie statutu § 21 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu „utrata prawa wybieralności” nie można wywieść z żadnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym w szczególności z art 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., kiedy to zgodnie z powołaną regulacją określone mają zostać zasady i tryb wyborów organów jednostek pomocniczych nie zaś zasady ich odwoływania. Nie można bowiem przyjąć, że skoro dany przepis (art. 37 ust. 4 w związku z art. 36 ust. 2 u.s.g.) reguluje sposób wyboru zarządu osiedla, to tak samo ustawowo

uregulowane zostało ich odwoływanie, pozostawił bowiem ustawodawca organowi stanowiącemu gminy kompetencje w zakresie określenia przesłanek wygaśnięcia mandatu przez członków organu wykonawczego jednostki pomocniczej o czym stanowi treść art. 35 ust. 3 u.s.g. „statut jednostki pomocniczej określa w szczególności (...)”,

5) art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. poprzez przyjęcie, iż postanowienie § 24 ust. 2 statutu 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”, nie wypełnia normy sposobu realizacji kontroli i nadzoru przyjmując, iż nie wykonuje on kompetencji organu stanowiącego do określenia sposobu realizacji nadzoru i kontroli co zaś prowadziło do stwierdzenia nieważności postanowień statutu. Regulacja powyższa wprowadzona została w rozdziale 6 „Kontrola i Nadzór”, gdzie określono sposób w którym organy gminy prowadzą kontrolę i nadzór nad jednostką. Norma art. 35 ust. 3 u.s.g. stanowi katalog otwarty - statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru. Podnieść należy, iż rada miejska w zakresie stanowienia statutu posiada swobodę, którą ograniczają przepisy powszechnie obowiązujące, żadna z regulacji nie zabrania określenia sposobu sprawowania kontroli i nadzoru poprzez określenie uprawnienia organów gminy do żądania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli. Nadto w ocenie organu regulacja powołanego przepisu wypełnia delegację normy sposobu realizacji nadzoru i kontroli;

6) art. 48 ust. 1 u.s.g. poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, iż postanowienia § 25 Statutów Osiedli „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 zrządzenie Burmistrz i spisany na jego podstawie protokół przekazania” jako sprzeczne z art. 48 ust. 1 zd. 1 u.s.g. wskazując, iż pojęcie zarządzania, korzystania i rozporządzania należą do sfery prawa cywilnego, nie pozostaje w ocenie skarżącego regulacja ta w sprzeczności z powołaną normą. Organ stanowiący decydując się na powierzenie określonego mienia do zarządzania i korzystania, nie wprowadza bowiem nowej definicji zarządzania czy korzystania określa jedynie ramy w których ma się ono odbywać, wskazuje jednocześnie sposób w jakim ma nastąpić wydanie mienia do korzystania. Prawidłowa wykładnia art. 48 ust. 1 winna zatem prowadzić do przyjęcia iż postanowienia statutu mieszczą się w delegacji do określenia form prowadzenia kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych;

7) § 1 ust. 2 i 3 uchwały jako niezgodnego z treścią art. 2 i 7 Konstytucji RP poprzez błędną ich wykładnię a przez to niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, iż oceny możliwości podjęcia uchwały w przedmiocie skrócenia kadencji rady upatrywać należy w statucie obowiązującym na dzień jej podjęcia nie zaś na dzień wejścia w życie. W uzasadnieniu powołanego orzeczenia wskazano, iż zmian w systemie wyborczym nie można wprowadzać ad hoc tj. przed samymi wyborami, czy jak w rozpoznawanej sprawie w czasie trwania kadencji, przyjmując taką wykładnię w zasadzie dojść można do przekonania, iż organy stanowiące samorządu nie są uprawnione do zmian w systemie wyborczym, skoro nie mogą ich czynić ani przed wyborami ani w czasie trwania kadencji. Podnieść należy, iż w ocenie skarżącego skrócenie kadencji mieściło się w granicach kompetencji rady do stanowienia o ustroju wewnętrznym jednostek pomocniczych, nie można tracić w ocenie powołanych regulacji z pola widzenia okoliczności tej, iż skrócenie kadencji Zarządów Osiedli wynikało z wprowadzonych zmian ustrojowych jednostek pomocniczych z dokonanych przez organ stanowiący zmian organizacyjnych w tym podziału i połączenia osiedli oraz wprowadzenia ogólnego zebrania mieszkańców, jako organu stanowiącego w jednostce.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia poprzez oddalenie skargi na uchwałę Rady, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, a także o zwrotu kosztów zastępstwa, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną P.K. wniosł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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

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

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

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

Strona skarżąca kasacyjnie zaskarżyła wyrok Sądu pierwszej instancji tylko w części obejmującej punkt pierwszy ww. wyroku w zakresie, w jakim została stwierdzona nieważność § 1 ust. 2 i ust. 3 uchwały z 2 czerwca 2020 r. nr XXI/245/20 oraz nieważność § 7 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 1, § 17 ust. 1, § 21 ust. 1 pkt 4, § 24 ust. 2, § 25, § 26 ust. 1 załączników nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 do zaskarżonej uchwały oraz punkt trzeci zaskarżonego wyroku dotyczący zwrotu kosztów postępowania. Tym samym tylko w tej części zostanie przeprowadzona kontrola wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 367/20.

Rada gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statutu takiej jednostki. Ograniczona jest jedynie wyraźną treścią przepisów ustawowych oraz koniecznością uwzględnienia zasady, że jednostka pomocnicza nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego jest, w odróżnieniu od administracji rządowej, jedną z podstawowych zasad kreujących taki samorząd. Bez samodzielności nie byłoby samorządu terytorialnego, co wyraźnie zauważył ustawodawca wpisując zasadę samodzielności samorządu do Konstytucji RP (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Jednym z zakresów owej samodzielności jest także samodzielność w określaniu ustroju danej jednostki samorządu, a w przypadku gmin dodatkowo także ustroju jednostki pomocniczej. W zakresie wykonywania zadania polegającego na określeniu ustroju wewnętrznego gminy, organy gminy (a w szczególności organ stanowiący gminy) korzystają z władztwa i mają prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw. Wniosek ten wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, a podstawową ustawą regulującą ustrój samorządu jest ustawa o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 3 ust. 1 u.s.g. o ustroju gminy stanowi jej statut, a z art. 35 ust. 1 u.s.g. wynika, że organizację i zadania jednostki pomocniczej (czyli w istocie jej ustrój) określa statut takiej jednostki. Powyższe prowadzi do wniosku, że przepisy regulujące tryb wyborów organów osiedla pozostawione zostały w znacznej mierze samodzielności organów stanowiących gmin, które same decydują w jakim trybie następuje ich powołanie. Jeżeli są jakieś w tym zakresie ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej (por. wyrok NSA z 9 lutego 2023 r. sygn. akt III OSK 6683/21).

Przechodząc do kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów należy stwierdzić, że jest zasadny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez

dokonanie błędnej wykładni art. 37 ust. 4 u.s.g. w związku z art. 36 ust. 2 u.s.g. polegającej na przyjęciu, że § 17 ust. 1 Statutów Osiedli w brzmieniu „Ogólne Zebranie Mieszkańców w sprawie wyborów Zarządu osiedla zarządza Burmistrz” narusza ww. przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Oceniając ten zarzut należy przede wszystkim stwierdzić, że kompetencję do określenia zasad oraz trybu wyboru zarządu osiedla posiada rada gminy. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., zgodnie z którym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Zgodnie z art. 37 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. statut osiedla może określać, że organem stanowiącym jest albo rada osiedla albo ogólne zebranie mieszkańców. W przypadku wskazania, że organem stanowiącym osiedla jest ogólne zebranie mieszkańców, to wówczas zgodnie z art. 37 ust. 4 zd. 2 u.s.g., to ogólne zebranie mieszkańców wybiera zarząd osiedla przy odpowiednim zastosowaniu art. 36 ust. 2 u.s.g. Odpowiednie stosowanie art. 36 ust. 2 ww. ustawy musi uwzględniać regulację wynikającą z art. 37 ust. 4 u.s.g. a więc to, że zarząd osiedla wybiera ogólne zebranie mieszkańców. Poza wskazaniem, kto wybiera zarząd osiedla, do wyboru zarządu osiedla stosuje się zasady zawarte w art. 36 ust. 2 u.s.g., tj. zarząd osiedla wybierany jest w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów.

Tym samym treść § 17 ust. 1 Statutów Osiedli przewidująca, że zarząd osiedla wybiera ogólne zebranie mieszkańców jest zgodna z prawem. Unieważnienie tego przepisu przez Sąd pierwszej instancji nie miało podstaw prawnych.

Zasadny jest zarzut naruszenia prawa przez Sąd pierwszej instancji poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. polegającej na przyjęciu, że skoro w ww. przepisie ustawy o samorządzie gminnym nie wskazano na możliwość regulacji utraty prawa wybieralności przewodniczącego zarządu osiedla i członka zarządu osiedla, to nie jest dopuszczalnym taka regulacja w statucie osiedla, a tym samym § 21 ust. 1 pkt 4 Statutów Osiedli w istotnym zakresie narusza prawo.

Przed wszystkim należy ponownie wskazać, że zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. statut jednostki pomocniczej obligatoryjnie określa zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Do zasad wyborów należy zaliczyć określenie osób, którym przysługuje prawo wybieralności (bierno prawo wyborcze). Kodeks wyborczy regulując m.in. tryb i zasady przeprowadzania wyborów obejmuje swoją regulacją także pojęcie prawa wybierania i prawa wybieralności. Jednakże przepisy Kodeksu wyborczego nie mają zastosowania do regulacji trybu i zasad wyborów do organów jednostek pomocniczych, za wyjątkiem wyborów do rad dzielnic w mieście stołecznym Warszawa, do których na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego. Tym samym sama możliwość uregulowania w statucie osiedla przypadku, w którym osoba pełniąca wybieralną funkcję w organie osiedla traci ją na skutek utraty biernego prawa wyborczego jest dopuszczalna.

Zasadny jest zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni art. 35 u.s.g. w związku z art. 32 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że treść § 11 ust. 1 Statutów Osiedli w sposób nieuprawniony zawęża możliwość udziału w organie stanowiącym osiedla tylko niektórych jego mieszkańców, mimo że prawo to powinno przysługiwać wszystkim mieszkańcom osiedla.

Prawo do udziału w ogólnym zebraniu mieszkańców (osiedla) jako organu jednostki pomocniczej może być ograniczone do mieszkańców osiedla posiadających czynne prawo wyborcze. Taki pogląd dotyczący mieszkańców sołectwa i ich udziału w zebraniu wiejskim wielokrotnie wyrażał Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok NSA z 7 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 588/20; wyrok NSA z 11 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2459/13). Tym samym skoro statut sołectwa może określić dopuszczalność udziału w zebraniu wiejskim tylko do mieszkańców mających czynne prawo wyborcze, to także statut osiedla może ograniczyć udział mieszkańców w ogólnym zebraniu mieszkańców tylko do tych mieszkańców, którzy mają czynne prawo wyborcze. Zebranie mieszkańców osiedla jest organem uchwałodawczym podejmującym uchwały mogące mieć znaczenie dla wszystkich mieszkańców danej jednostki pomocniczej, a tym samym w pełni zasadnym jest ograniczenie udziału w tym organie do osób mających zdolność racjonalnego podejmowania swoich decyzji. Nie wszyscy mieszkańcy osiedla mają zdolność do podejmowania uchwał i w szczególności dotyczy to osób kilku lub nawet kilkunastoletnich.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że ograniczenie udziału w ogólnym zebraniu mieszkańców osiedla tylko do osób mających czynne prawa wyborcze stanowi niedopuszczalne zawężenie i wprowadzenie niedopuszczalnego kryterium w postaci posiadania praw wyborczych. Jednakże należy stwierdzić, że ustawodawca wprowadził czynne (i bierne) prawo wyborcze w wyborach do organów samorządu terytorialnego, parlamentarnych, Prezydenta RP i Parlamentu Europejskiego. Tym samym możliwość wprowadzenia ograniczenia w udziale w ogólnym zebraniu mieszkańców osiedla nie jest zakazane żadnym przepisem i podstawą do uregulowania tej kwestii jest art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. Poza zakresem tej sprawy (i zarzutów skargi kasacyjnej) byłaby ocena, jaki wiek mieszkańca osiedla uprawniałby go do udziału w ogólnym zebraniu. Może to być wiek wynoszący 18 lat, ale także dopuszczalnym byłoby racjonalne obniżenie tego wieku, ale tylko do takiej granicy, która pozwalałaby na świadome i odpowiedzialne podejmowanie uchwał przez organ osiedla. Kwestia ta jednak nie jest przedmiotem tej sprawy.

§ 11 ust. 1 Statutów Osiedli nie narusza także normy prawnej wynikającej z art. 32 Konstytucji RP, zawierającej zasadę równości i zakaz dyskryminacji. Zgodnie z jego treścią wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a ponadto nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji adresatów danej normy prawnej. Dyskryminacja oznacza sytuację, w której tworzone są różne normy prawne zawierające zróżnicowane uprawnienia lub obciążenia skierowane do tych adresatów, którzy nie różnią się żadnymi istotnymi przesłankami, a tym samym powinni być zaliczani do tej samej klasy (kategorii) osób. Tym samym ww. przepis konstytucyjny zakazuje wprowadzania nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. (por. wyrok NSA z 7 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 588/20). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej sprawie poprzez określenie, że w skład ogólnego zebrania mieszkańców osiedla jako organu stanowiącego jednostki pomocniczej wchodzi jedynie ci mieszkańcy, którzy mają czynne prawo wyborcze nie stanowi o dyskryminacji takich osób w stosunku do innych mieszkańców, nie posiadających czynnego prawa wyborczego. Jest to bowiem uzasadnione z uwagi na posiadanie przez mieszkańców mających czynne prawo wyborcze takiego stopnia rozwoju społecznego i dojrzałości społecznej, który pozwala takim osobom na świadome i racjonalne decydowanie o innych mieszkańcach.

Zasadny jest zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego w zakresie obejmującym dokonanie błędnej wykładni art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że treść § 7 ust. 2 pkt 2 Statutów Osiedli ogranicza konstytucyjne uprawnienie obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczne.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Stosownie zaś do treści art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP reguluje prawo dostępu do informacji publicznej kwalifikowane jako publiczne prawo podmiotowe (por. B. Kudrycka, S. Iwanowski, Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej, PiP z 1999 r., nr 8, s. 70; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 61.; wyrok NSA z 3 marca 2017 r. sygn. akt I OSK 1163/17; wyrok NSA z 12 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 1648/17). Prawo to określa pozycję obywatela wobec podmiotów i osób wykonujących funkcje publiczne (lub gospodarujących mieniem publicznym) i wyposaża go w roszczenie umożliwiające skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego

tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego (por. W. Jakimowicz: Publiczne prawa podmiotowe, Zakamycze 2002, s. 246-247; wyrok NSA z 17 marca 2023 r. sygn. akt III OSK 2615/21).

§ 7 ust. 2 pkt 2 Statutów Osiedli stanowi, że do właściwości Zarządu Osiedla należy informowanie mieszkańców o realizowanych przez Zarząd Osiedla na jego obszarze zadaniach. Tym samym przepis ten nie reguluje treści objętej art. 61 ust. 1 lub ust. 2 Konstytucji RP i nie ogranicza praw mieszkańców osiedli do uzyskiwania informacji o działalności zarządów osiedli. Powołany § 7 ust. 2 pkt 2 Statutów Osiedli nakłada obowiązek na Zarząd Osiedla do informowania o realizowanych przez ten organ zadaniach. Nie jest to materia obejmująca publiczne prawo podmiotowe w zakresie dostępu do informacji publicznej, ale nałożone na organ jednostki pomocniczej zadanie wykonywane niezależnie od wniosków samych mieszkańców dotyczących dostępu do informacji publicznej. Trafnie więc podnosi strona skarżąca kasacyjnie, że § 7 ust. 2 pkt 2 Statutów Osiedli nie wyłącza możliwości realizacji konstytucyjnego uprawnienia, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP do informacji, tzn. nie pozbawia uprawnienia do żądania wskazanych informacji przez obywateli tj. dostępu do dokumentów, a wskazuje jedynie dodatkowe zadanie po stronie zarządu osiedla.

Zasadny jest zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. poprzez przyjęcie, że § 24 ust. 2 Statutów Osiedli nie wypełnia delegacji ustawowej nakazującej określenie sposobu realizacji kontroli i nadzoru.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

W uchwałach obejmujących statuty osiedli w Gminie Polkowice kontrolę i nadzór nad organami osiedli jako jednostek pomocniczych obejmuje § 24 Statutów Osiedli, składający się z sześciu odrębnych ustępów. W tej sprawie Sąd pierwszej instancji uznał, że skoro § 24 ust. 2 Statutów Osiedli nie zawiera określenia sposobu realizacji kontroli i nadzoru, to tym samym ten ustęp podlega unieważnieniu bez oceny, czy pozostałe pięć ustępów § 24 zawiera lub nie zawiera regulacji obejmującej sposób kontroli lub nadzoru nad organami jednostek pomocniczych.

Unieważnienie § 24 ust. 2 Statutów Osiedli byłoby w pełni zasadne, gdyby treść tego ustępu w istotnym zakresie naruszała prawo. Takiego poglądu nie można uznać za zasadny, ponieważ zgodnie z ww. przepisem Statutów Osiedli „Organy gminy są uprawnione do żądania od organów Osiedla niezbędnych informacji, danych i wyjaśnień dotyczących jego funkcjonowania, jak również poddawania ocenie jego działalności”. Treść tego przepisu nie narusza prawa, ponieważ w statucie osiedla dopuszczalnym jest uregulowanie obowiązku przekazywania na żądanie organów gminy informacji i innych wyjaśnień przez organy jednostki pomocniczej. Dopuszczalnym jest również wskazanie, że tak przekazane informacje będą podlegały ocenie.

W tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny związany granicami skargi kasacyjnej nie może dokonać kontroli pozostałych ustępów § 24 Statutów Osiedli, a więc także ocenić, czy uregulowanie sposobu kontroli lub nadzoru w tych pozostałych ustępach tego paragrafu narusza lub nie narusza prawo.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że unieważnienie przez Sąd pierwszej instancji w tej sprawie § 24 ust. 2 Statutów Osiedli nie z tego powodu, że przepis ten narusza prawo, ale z tego powodu, że nie obejmuje on swoją treścią sposobu realizacji kontroli i nadzoru jest niezasadne, ponieważ nie obejmuje oceny pozostałych ustępów § 24 Statutów Osiedli regulujących kontrolę i nadzór nad organami Osiedli w Gminie Polkowice.

Zasadny jest także zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 48 ust. 1 u.s.g. polegającej na przyjęciu, że zarządzanie, korzystanie z mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami z mienia komunalnego muszą zostać określone w statucie jednostki pomocniczej, a tym samym brak takiej regulacji wynikającej z § 25 i § 26 ust. 1 Statutów Osiedli stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 25 Statutów Osiedli „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”, natomiast § 26 ust. 1 Statutów Osiedli stanowi, że „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, a statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Mieniem komunalnym jest prawo własności i inne prawa majątkowe należące do gminy i innych gminnym osób prawnych (art. 43 u.s.g.). Art. 48 ust. 1 u.s.g. zawiera treść norm prawnych, których odkodowanie nasuwa trudności interpretacyjne. Jeżeli bowiem przepis ten posługuje się pojęciem mienia komunalnego w rozumieniu art. 43 u.s.g. (analogicznie art. 44 Kodeksu cywilnego), to wówczas jednostka pomocnicza musiałaby być wyposażona w uprawnienia wynikające z prawa własności lub innych praw majątkowych przysługujących osobie prawnej (tj. gminie lub innej gminnej osobie prawnej). Jeżeli te uprawnienia (prawa) miałyby mieć charakter cywilny (np. prawo najmu, dzierżawy), to wówczas jednostka pomocnicza musiałaby mieć przymiot strony zdolnej do bycia podmiotem tego prawa. Jednostka pomocnicza nie posiada ani zdolności prawnej, ani zdolności do czynności prawnej, a tym samym nie może statut wyposażyć jej w uprawnienia cywilnoprawne do korzystania z mienia.

W przypadku jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi o zdolności prawnej takich jednostek można mówić tylko wtedy, gdy ustawa przyznaje im taką zdolność. Żaden przepis, czy to ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy też ustawy o samorządzie gminnym nie przyznaje jednostce pomocniczej ani statusu osoby prawnej, ani też jednostki organizacyjnej wyposażonej w zdolność prawną lub zdolność do czynności prawnych. Organ wykonawczy gminy może co najwyżej upoważnić organ jednostki pomocniczej do reprezentowania gminy w zakresie zarządzania lub korzystania z mienia komunalnego.

Jednostce pomocniczej nie mogą przysługiwać uprawnienia o charakterze administracyjnym do rzeczy jak np. prawo trwałego zarządu. Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, a jednostka pomocnicza nie jest jednostką organizacyjną gminy (por. wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3779/21).

Z treści art. 48 ust. 1 u.s.g. wynika co najwyżej, że organom jednostki pomocniczej mogą być przyznane uprawnienia do podejmowania czynności faktycznych dotyczących mienia komunalnego, ale nie stanowiących czynności prawnych. Mogą one dotyczyć np. utrzymywania porządku, udostępniania, utrzymywania w należyтым stanie składnika mienia komunalnego. Taki właśnie zakres czynności wchodzi w skład pojęcia zarządzania i korzystania z mienia w rozumieniu art. 48 ust. 1 u.s.g. Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że art. 48 ust. 1 u.s.g. nie może być interpretowany jako przepis nakazujący w każdym przypadku kreowanie dla jednostki pomocniczej zasad zarządzania, korzystania i rozporządzania dochodami z mienia komunalnego, jak również zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Rekapituluując ten tok argumentacji należy stwierdzić, że uregulowanie zagadnień związanych z korzystaniem przez jednostkę pomocniczą z mienia komunalnego jest zagadnieniem skomplikowanym. Jednak wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, określenie zasad korzystania z mienia komunalnego przez Osiedla w Gminie Polkowice zostało zawarte w § 26 ust. 2 Statutów Osiedli, zgodnie z którym uprawnienia w zakresie zarządu mieniem komunalnym obejmują w szczególności załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłą eksploatacją rzeczy oraz utrzymanie mienia w stanie niepogorszonym w ramach aktualnego przeznaczenia.

Zasady rozporządzania z mienia komunalnego obejmujące prowadzenie przez organy Osiedli gospodarki finansowej zostały uregulowane w § 28 Statutów Osiedli. Natomiast zasady korzystania z mienia komunalnego częściowo zostały uregulowane w § 27 ust. 1-3 Statutów Osiedli, zgodnie z którymi przekazane mienie komunalne Osiedlom może być wykorzystywane wyłącznie w celu realizacji zadań ustawowych i statutowych przez Osiedla, a same Osiedla zobowiązane są do racjonalnej gospodarki przekazanym mieniem oraz przestrzegania wszystkich przepisów związanych z eksploatacją mienia komunalnego (§ 27 ust. 2 Statutów Osiedli).

Tym samym o ile rzeczywiście § 25 i § 26 ust. 1 Statutów Osiedli nie reguluje zasad zarządzania, korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego mienia, to jednak taka regulacja znajduje się w kolejnych przepisach Statutów Osiedli. Odrębną kwestią jest ocena, czy zakres zasad korzystania z mienia komunalnego, zarządzania tym mieniem lub rozporządzania dochodami z tego mienia jest kompletny lub wystarczający do prawidłowego w praktyce wykonywania tych czynności przez organy Osiedli w Gminie Polkowice. Taka jednak ocena mogłaby być dokonana tylko wówczas, gdyby kryterium kontroli wyroku Sądu pierwszej instancji była zasadność lub celowość. Skoro Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu mógł kontrolować zaskarżone Statuty tylko na podstawie kryterium legalności i tylko to kryterium stosuje w tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny, to ocena celowości regulacji § 26 ust. 2 - § 28 Statutów Osiedli w tej sprawie pozostaje poza zakresem kognicji sądowej. Sąd pierwszej instancji nie stwierdził jakiegokolwiek naruszenia prawa w zakresie ww. § 26 ust. 2-§ 28 Statutów Osiedli.

W okolicznościach tej sprawy nie jest zasadny zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia prawa przez Sąd pierwszej instancji w zakresie dokonania nieprawidłowej wykładni art. 2 i art. 7 Konstytucji RP poprzez unieważnienie § 1 ust. 2 i 3 uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 2 czerwca 2020 r. nr XXI/245/20 w przedmiocie statutów. Sąd pierwszej instancji wskazał, że skoro z dotychczasowej treści statutów osiedli w Gminie Polkowice nie wynikały żadne regulacje dotyczące możliwości skrócenia kadencji organów osiedli jako jednostek pomocniczych, to niedopuszczalnym było skrócenie kadencji tych organów. Pogląd ten jest trafny. Dopuszczalność skrócenia kadencji organów jednostki pomocniczej powinna wynikać ze statutu takiej jednostki.

Strona skarżąca kasacyjnie podnosi w skardze kasacyjnej, że przyjęta przez Sąd pierwszej instancji interpretacja w istocie wyklucza jakąkolwiek możliwość skrócenia kadencji. Argument ten nie jest zasadny, ponieważ skrócenie bieżącej kadencji organów jednostki pomocniczej dopuszczalne jest wówczas, gdy przewiduje to statut takiej jednostki. Byłoby dopuszczalne skrócenie kadencji organów jednostki pomocniczej i to niezależnie od treści statutu takiej jednostki także w przypadku, gdyby nastąpiła likwidacja już istniejącej jednostki pomocniczej. Jeżeli bowiem dana jednostka ulega likwidacji czy to poprzez jej zlikwidowanie, czy też połączenie z inną jednostką pomocniczą i utworzenie nowej jednostki, to wówczas wraz z likwidacją jednostki przestają dalej funkcjonować organy nieistniejącej jednostki. Sama zmiana granic już istniejącej jednostki pomocniczej nie prowadzi do skrócenia kadencji dotychczasowych organów takiej jednostki, chyba że co innego wynika z jej statutu.

Tym samym, o ile w zakresie Osiedla Centrum-Stare Miasto oraz Osiedla Dąbrowskiego-Hubala w Gminie Polkowice miało miejsce zlikwidowanie dotychczasowych jednostek pomocniczych i połączenie ich w odrębne Osiedla, to w stosunku do Osiedli: Polanka, Gwarków, Polkowice Dolne, Sienkiewicza i Krupińskiego nie nastąpiła ich likwidacja lub połączenie z innymi jednostkami pomocniczymi. Sama zmiana ich granic nie uzasadniała, w okolicznościach tej sprawy, skrócenia kadencji organów tych jednostek.

Trafnie więc Sąd pierwszej instancji wskazał, że treść § 1 ust. 2 uchwały przewidującej skrócenie kadencji Zarządów wymienionych w tym przepisie Osiedli została wydana bez podstawy prawnej, a więc z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, ponieważ nic takiego nie wynikało z treści obowiązujących w dacie podjęcia tej uchwały statutów tych Osiedli. Gdyby Rada Miejska w Polkowicach chciała skrócić kadencję istniejących organów Osiedli, to powinna w pierwszej kolejności znówelizować obowiązujące statuty, a następnie zgodnie z tak dokonanymi zmianami podjąć uchwałę o skróceniu kadencji. W zakresie tego zarzutu trafnie Sąd pierwszej instancji wskazał na art. 2 Konstytucji RP zawierający zasadę demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z tej zasady zasadę pochodną określaną mianem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a więc także ochrony zaufania mieszkańców do danej jednostki samorządu terytorialnego i stanowionego przez organy tej jednostki sprawa. Jeżeli Rada Miejska w Polkowicach nie zmieniła przed dniem 2 czerwca 2020 r. statuty Osiedli w tej Gminie w ten sposób, że wprowadziłyby przesłanki do skracania istniejących kadencji organów jednostek pomocniczych, to stanowiło istotne naruszenie zasady zaufania zarówno wobec członków dotychczasowych organów tych jednostek, jak i samych mieszkańców tych jednostek podjęcie uchwały skracającej już trwające kadencje.

Zasadnie też Sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność § 1 ust. 3 uchwały, ponieważ z jej treści wynika, że przepis ten określa termin przeprowadzenia kolejnych wyborów po skróceniu kadencji. Tym samym skoro w tej sprawie niedopuszczalnym było skrócenie kadencji, to także nie miało podstaw prawnych przeprowadzenie kolejnych wyborów w trakcie tej kadencji, skoro dalej powinna trwać dotychczasowa kadencja organów osiedli. Wadliwa treść art. 1 § 3 uchwały uzasadniała jej unieważnienie.

Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł podstaw do uchylenia punktu III zaskarżonego wyroku, ponieważ uwzględniając nawet w części skargę Sąd pierwszej instancji mógł na podstawie art. 200 P.p.s.a. zasądzić zwrot kosztów postępowania. Ponadto strona skarżąca kasacyjnie nie podniosła żadnego uzasadnienia co do naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa w zakresie zasądzenia kosztów postępowania.

W punkcie pierwszym Naczelny Sąd Administracyjny sprostował, na podstawie art. 156 § 1 i § 3 P.p.s.a. w związku z art. 193 P.p.s.a. oczywistą omyłkę pisarską w sentencji wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 367/20 w zakresie oznaczenia punktu obejmującego rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania w ten sposób, że zamiast punktu „II” ww. wyroku wpisuje punkt „III”. Jest to oczywista omyłka pisarska, ponieważ kolejny punkt rozstrzygnięcia obejmujący koszty to pkt III, a nie II. Należy jednak tę omyłkę pisarską sprostować, ponieważ zaskarżony wyrok zawierał dwa punkty oznaczone numerem II.

Na podstawie art. 188 P.p.s.a. w związku z art. 147 § 1 i art. 193 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w punkcie drugim uchylił punkt pierwszy zaskarżonego wyroku w części obejmującej stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 1, § 17 ust. 1, § 21 ust. 1 pkt 4, § 24 ust. 2, § 25, § 26 ust. 1 załączników nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 do zaskarżonej uchwały i w tym zakresie oddalił skargę wniesioną przez P.K., J.B., S.R. i K.Z. We wskazanym zakresie ww. przepisy Statutów Osiedli nie naruszają w istotnym zakresie prawa, a tylko takie naruszenie mogło uzasadniać unieważnienie tych przepisów.

W punkcie trzecim w pozostałym zakresie objętym skargą kasacyjną, tj. w zakresie § 1 ust. 2 i ust. 3 uchwały z 2 czerwca 2020 r. nr XXI/245/20, Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 P.p.s.a. skargę kasacyjną oddalił, ponieważ trafnie Sąd pierwszej instancji unieważnił § 1 ust. 2 i ust. 3 ww. uchwały.

W punkcie czwartym na podstawie art. 207 § 2 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.