



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 października 2020 r.

Poz. 7857

WYROK NR IV SA/PO 512/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 21 lipca 2020 r.

w sprawie nadania Statutu Osiedla "Stare Miasto" w Ślesinie

Sygn. akt IV SA/Po 512/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 21 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin

z dnia 28 marca 2019 r. nr 72/VI/19

w sprawie nadania Statutu Osiedla "Stare Miasto" w Ślesinie

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- a) § 5 ust. 1 i 3;
- b) § 16 ust. 1 pkt 6 i ust. 2-4;
- c) § 21 ust. 1 w zakresie zwrotu „w szczególności”;
- d) § 22 ust. 1;
- e) § 23 ust. 4 w zakresie zwrotu „w szczególności”;
- f) § 32.

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

IV SA/Po 512/20

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Koninie zaskarżył uchwałę Nr 72/VI/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 28 marca 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla „Stare Miasto” w Ślesinie w części obejmującej §5 ust. 1 i 3, §10 ust. 1, §16 ust. 1 pkt 1 i 6, §16 ust. 2, 3 i 4, §21, §22 ust. 1 i 2, §23 ust. 4 i §32.

Na podstawie art. 57 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej "p.p.s.a.") uchwale tej zarzucił następujące istotne naruszenia prawa :

1. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019.684 t.j.) oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie Dz.U. z 2019r., poz. 506 ze zm., zwana dalej "u.s.g."), poprzez wskazanie w §5 ust. 1 i 3 uchwały, kto z mieszkańców osiedla posiada bierne prawo wyborcze, a kto czynne prawo wyborcze,

2. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g., poprzez wprowadzenie w §10 ust. 1 uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o odwołaniu przewodniczącego zarządu osiedla, zarządu osiedla lub poszczególnych jego członków pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności odwołania żadnego kworum,

3. art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w przepisach §16 ust. 1 pkt 6 i §16 ust. 2 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie mieszkańców osiedla, kompetencji nadzorczych i kontrolnych wobec przewodniczącego zarządu osiedla i zarządu osiedla,

4. art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez nadanie w §16 ust. 2, 3 i 4 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie mieszkańców osiedla, kompetencji do powołania specjalnych komisji o charakterze kontrolnym,

5. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w §21 i §23 ust. 4 uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te określają kompetencje przewodniczącego zarządu osiedla i zarządu osiedla,

6. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 37a u.s.g. poprzez nałożenie w §22 ust. 1 uchwały na przewodniczącego zarządu osiedla obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady Miejskiej Gminy Ślesin,

7. art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w §22 ust. 2 uchwały pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Miasta i Gminy Ślesin, kompetencji kontrolnych nad działalnością przewodniczącego zarządu osiedla,

8. art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. poprzez nadanie w §32 uchwały Burmistrzowi kompetencji do wydania interpretacji wiążących w przypadku spraw spornych postanowień Statutu.

Prokurator na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Nr 72/VI/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 28 marca 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla „Stare Miasto” w Ślesinie w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że Rada Gminy i Miasta Ślesin na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 u.s.g. na sesji w dniu 28 marca 2019 r. podjęła uchwałę Nr 72/VI/19 w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla „Stare Miasto” w Ślesinie.

W oparciu o art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Jednostkę pomocniczą tworzą rady gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Na obligatoryjne elementy przedmiotowe unormowań statutowych jednostki pomocniczej wskazuje przepis art. 35 ust. 3 u.s.g., zgodnie z którym statut sołectwa określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich

realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółalnemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto Konstytucja w art. 94 stanowi, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłączone „(...) na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.”

Skarżący zarzucił, że zaskarżona uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy w art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 szczegółowo regulują kwestię osób, które nie posiadają czynnego prawa wyborczego: „Nie mają prawa wybierania osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.” Natomiast w art. 11 § 2 pkt 1 i 2 oraz § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego ustawodawca rozstrzygnął kwestię osób, które nie posiadają biernego prawa wyborczego. Powtórzenie tych regulacji w §5 ust. 1 i 3 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza przepisy prawa. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności m.in. zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.). Przewodniczący zarządu oraz członkowie zarządu osiedla wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 37 ust. 4 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g.). Powyższe dowodzi, iż w uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców osiedla, a tego właśnie Rada Miejska Gminy Ślesin uchwalając zaskarżony Statut się podjęła (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 17.04.2019 r., II SA/Go 171/19).

Przepis art. 37 ust. 1 u.s.g. stanowi, że organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17., nie więcej jednak niż 21. Organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący (art. 37 ust. 2 u.s.g.). Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców (art. 37 ust. 4 u.s.g.). Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio. Cytowany art. 36 ust. 2 u.s.g. reguluje kwestię wyboru i odwołania przewodniczącego zarządu oraz członków zarządu osiedla w sposób kompletny, jego modyfikacja wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g., a zatem jest niedopuszczalna (wyrok NSA z dn. 14.12.2011 r., II OSK 2058/11, wyrok NSA z dn. 30.1.2003 r., II SA/Ka 1831/02 oraz wyrok NSA z dn. 19.8.2002 r., II SA/Ka 508/02). Niedopuszczalnym jest zatem przyjęcie przez Radę Miejską Gminy §10 ust. 1 uchwały dla ważności odwołania organów osiedla wymogu udziału w głosowaniu co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania, gdyż przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają dla ważności tych głosowań żadnego kworum. Każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne. W tych okolicznościach, wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności głosowania nad odwołaniem przewodniczącego zarządu oraz członków zarządu osiedla, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (wyrok NSA z dn. 30.1.2002 r., II SA 2112/01; wyrok WSA w Olsztynie z dn. 14.2.2017 r.; II SA/Ol 1446/16, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dn. 17.4.2019 r., II SA/Go 171/19). Mając na względzie unormowania ustawy o samorządzie gminnym stwierdzono, iż kworum nie stanowi elementu zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, które zostały przekazane na mocy art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. do uregulowania w jej statucie.

W §16 ust. 1 pkt 6 i § 16 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska Gminy Ślesin wprowadziła natomiast zapis nadający zebraniu mieszkańców osiedla kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do organów osiedla - tj. przewodniczącego zarządu oraz członków zarządu osiedla, podczas gdy zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. kompetencje kontrolne i nadzorcze w stosunku do jednostek pomocniczych przyznane są organom gminy, co znajduje również potwierdzenie w art. 18a ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek

pomocniczych gminy, dla wykonania tego celu powołuje komisję rewizyjną. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej gminy nie posiada kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do pozostałych jej organów.

Artykuł 37 ust. 1, 2 i 4 u.s.g. normuje kwestie dotyczące organów osiedla (dzielnicy). Z przepisu tego wynika wprost, że organem uchwałodawczym osiedla jest rada bądź ogólne zebranie mieszkańców osiedla, wykonawczym jest zarząd osiedla. Ustawa nie przewiduje w strukturze organów osiedla innych, niż te wymienione w art. 37 u.s.g. Ponadto, żaden z jej przepisów nie upoważnia rady gminy do tworzenia w drodze uchwały innych organów (komisji) jednostki pomocniczej gminy, tym bardziej do możliwości ich stworzenia przez zebranie mieszkańców osiedla. Z tego względu regulacja zawarta w §16 ust. 2, 3 i 4 zaskarżonej uchwały, na podstawie której Rada Miejska wyposażała zebranie mieszkańców osiedla w kompetencję do powołania specjalnych komisji o charakterze kontrolnych, jest sprzeczna z ustawą o samorządzie gminnym (wyrok WSA w Lublinie z dn. 29.5.2008 r., III SA/u 178/08) i stanowi istotne naruszenie prawa.

Z przepisu art. 35 ust. 3 u.s.g., nie można wywieść uprawnienia gminy do określenia kompetencji przewodniczącego zarządu osiedla i zarządu osiedla w formie katalogu otwartego. Zadania jednostki pomocniczej jaką jest m.in. osiedle, sposób ich realizacji, w tym również zadania organów osiedla, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania osiedla, jego organów i aparatu pomocniczego. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów osiedla. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazanie organom osiedla zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy osiedla byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. Dlatego użycie przez Radę Miejską w §21 i §23 ust. 4 uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te określają kompetencje przewodniczącego zarządu osiedla i zarządu osiedla, stanowi istotne naruszenie prawa.

Regulacja zawarta w §22 ust. 1 Statutu, wprowadzająca obowiązek uczestniczenia przewodniczącego zarządu osiedla w sesjach Rady Miejskiej Gminy Ślesin stanowi istotne naruszenie przepisu art. 37a u.s.g., który przewiduje, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, natomiast nie ma on takiego obowiązku. Zobligowanie przewodniczącego zarządu osiedla do uczestnictwa w sesjach Rady Miejskiej niewątpliwie narusza wskazany przepis art. 37a u.s.g. (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dn. 17.4.2019 r., II SA/Go 134/19).

W obrocie prawnym nie mogą się ostać unormowania wskazane w §22 ust. 2 i § 31 uchwały, na mocy których Rada umocowała Skarbnika Miasta i Gminy do działań nadzorczych nad działalnością osiedla i czynności kontrolnych wobec przewodniczącego zarządu osiedla. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. w statucie jednostki pomocniczej gminy konieczne jest określenie zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Scedowanie kontroli i nadzoru w sprawach finansowych na skarbnika stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. W świetle art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Skarbnik gminy jest natomiast wyłącznie głównym księgowym budżetu, powołanym i odwoływanym przez radę gminy na wniosek wójta (art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Powierzenie skarbnikowi uprawnień do kontrolowania i nadzorowania działalności organów osiedla w sprawach finansowych, który nie jest organem gminy, stoi w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dn. 24.7.2019 r., II SA/Go 334/19).

Ponadto w §32 Statutu Rada Miejska wprowadziła regulację statuującą, iż „W sprawach spornych postanowienia niniejszego Statutu interpretuje wiążąco Burmistrz”, która stanowi istotne naruszenie upoważnienia wyrażonego w art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. Przepisy te wyraźnie stanowią, jakie kwestie mogą zostać uregulowane w statucie jednostki pomocniczej i mimo, że art. 35 ust. 3 u.s.g. wprowadza katalog otwarty spraw podlegających regulacji, to do zakresu takiej regulacji nie należy kwestia rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z treścią aktu. W polskim porządku prawnym nie występuje obecnie instytucja powszechnie obowiązującej wykładni aktów normatywnych zarówno przez organ je stanowiący (wykładni autentycznej), jak też przez jakikolwiek inny podmiot. Powszechna wykładnia aktów normatywnych pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tymi przepisami, sądy i trybunały są władzą

odrębną i niezależną od innych władz, a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezwiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz (poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego) ustawom. Oznacza to niedopuszczalność przypisywania jakiegokolwiek podmiotowi prawa do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji postanowień aktu prawnego.

Reasumując wskazano, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym powyżej, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, co przesądza o konieczności wyeliminowania zakwestionowanej uchwały z porządku prawnego w części obejmującej §5 ust. 1 i 3, §10 ust. 1, §16 ust. 1 pkt 1 i 6, §16 ust. 2, 3 i 4, §21, §22 ust. 1 i 2, §23 ust.4 i §32.

Rada Miejska Gminy Ślesinie w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Wskazano, że zaskarżona uchwała zgodnie z art. 90 u.s.g. została po jej podjęciu przez Radę Miejską Gminy Ślesin przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu, który nie wszczął postępowania w trybie art. 91 u.s.g. Tym samym zarówno Rada Miejska Gminy Ślesin podejmując uchwałę, jak i Wojewoda Wielkopolski sprawdzając ją w ramach nadzoru, nie dopatrzili się naruszenia prawa. Uchwała ta, do czasu złożenia niniejszej skargi, nie była kwestionowana przez żaden podmiot.

Przywoływane przez skarżącego orzeczenia sądów administracyjnych, na poparcie tezy o niezgodności z prawem niektórych zapisów zaskarżonej uchwały, nie mogą mieć wiążącego znaczenia w niniejszej sprawie. Zgodnie bowiem z art. 153 p.p.s.a. : „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 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.") – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii istotnych naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (obecnie Dz.U. z 2019r., poz. 506 ze zm., zwana dalej "u.s.g."), zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa, to

jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Należy wskazać, że uchwała podjęta przez radę gminy będzie aktem prawa miejscowego, jeżeli będzie to akt normatywny, zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się. Z kolei, generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto, akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób określone) oraz został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, dostępne LEX 81765; wyrok NSA z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy czym wskazać należy, iż istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/OI 29/08, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Akty ustrojowe dzielą się na akty o charakterze wewnętrznym oraz powszechnie obowiązującym. Tylko te ostatnie mogą być aktami prawa miejscowego.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie statutu jednostki pomocniczej gminy (sołectwa) – a więc materii mieszczącej się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. – jest aktem prawa miejscowego. Zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 ab initio u.s.g. Tym samym uchwała ta bez wątpienia należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego. Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w razie stwierdzenia, że istotnie narusza prawo, treść art. 94 ust. 1 u.s.g. zezwala na stwierdzenie jej nieważności przez sąd administracyjny w całości lub w części, nawet jeżeli od czasu podjęcia uchwały upłynął rok.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Prokuratora za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału IV z 05 czerwca 2020 r., wydanym na podstawie art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.), zmienionej ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875). Ponadto skarżący i organ wyrazili zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym (k. 78 i k. 81 akt sąd.).

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

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

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne; jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. W świetle

art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. statut takiej jednostki pomocniczej określa jej organizację i zakres działania, a w szczególności:

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

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

Generalna kompetencja do uchwalania statutów gminy oraz jednostek pomocniczych wynika z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, w myśl którego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają ustrój wewnętrzny tych jednostek "w granicach ustaw".

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

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

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

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

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

Bardziej szczegółową regulację aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę zawiera ustawa o samorządzie gminnym. W świetle jej art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej". Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie Zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ("TK") mianem "rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie też G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

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

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

normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Istotne znaczenie ma również wysłowny w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że skarga Prokuratora zasługiwała na uwzględnienie w części.

Z treści zarzutów i wniosków skargi oraz jej uzasadnienia jasno wynika, że przedmiotem zaskarżenia została objęta tylko część postanowień uchwały, a mianowicie w zakresie: §5 ust. 1 i 3, §10 ust. 1, §16 ust. 1 pkt 1 i 6, §16 ust. 2, 3 i 4, §21, §22 ust. 1 i 2, §23 ust. 4 i §32.

Odnosząc się bardziej szczegółowo do podniesionych w skardze zarzutów, należy stwierdzić, że skarżący nie podniósł zarzutu skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości wskutek naruszenia art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. poprzez niepoddanie projektu statutu sołectwa społecznym konsultacjom z ich mieszkańcami w sposób, który powinien zostać uprzednio określony w uchwale rady gminy regulującej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Sąd z urzędu dokonał jednak takiej oceny. Zgodnie z art. 35 u.s.g. przyjęcie przez radę gminy statutu - określającego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej - nastąpić może po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, o czym stanowi art. 5a ust. 2 u.s.g.

Dla spełnienia wymogu z art. 35 ust. 1 u.s.g. konieczne jest uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej, której statut ma być nadany. Brak przeprowadzenia tych konsultacji powoduje istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności całej uchwały (por. wyrok NSA z 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 652/13 – wszystkie orzeczenia powołane w niniejszym wyroku dostępne są na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl). O legalności działania organu rozstrzyga przy tym to, czy konsultacje przeprowadzone zostały na podstawie regulacji zawartych w uchwale określającej zasady i tryb ich przeprowadzania stosownie do art. 5a ust. 2 u.s.g. Ustalenie, że konsultacje zostały przeprowadzone w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.s.g. może nastąpić wyłącznie przez stwierdzenie zgodności pomiędzy regulacjami uchwały z art. 5a ust. 2 u.s.g., a procedurą konsultacyjną faktycznie przeprowadzoną przez organ gminy (por. wyroki WSA w Kielcach z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 122/20, z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 29/20, z 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 49/20).

Pomimo braku zarzutów w tym zakresie Sąd wskazuje, że w kontrolowanym przypadku konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w niezbędnym zakresie. Rada Miejska Gminy Ślesin przedstawiła dokumenty z których jednoznacznie wynika, że zaskarżona uchwała była przedmiotem konsultacji z mieszkańcami osiedla Stare Miasto w trybie określonym w uchwale Rady Miejskiej Gminy Ślesin nr 24/II/18 z 05 grudnia 2018 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Ślesin (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2018r., poz.10040). Wraz z odpowiedzią na skargę Rada Miejska Gminy Ślesin przedłożyła także zarządzenie nr 10/I/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Ślesin z 19 lutego 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektów uchwał w sprawie nadania statutów osiedlom „Stare Miasto”, „Powstańców Wielkopolskich” oraz „Północ” Gminy Ślesin i stanowiące załącznik do w/w uchwały projekty statutów wspomnianych osiedli, ankietę konsultacyjną oraz wyciąg

z protokołu ze wspólnego posiedzenia komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin odbytego w dniu 05 marca 2019 r. i wyciąg z protokołu nr VI/19 z sesji Rady Miejskiej Gminy Ślesin odbytej w dniu 28 marca 2019 r.

Przedłożony przez organ gminy Ślesin materiał dowodowy jednoznacznie wskazuje, że Rada Miejska w pełni wywiązała się ze swojego ustawowego obowiązku określonego w art. 5a ust. 2 u.s.g. i przeprowadziła konsultacje z mieszkańcami osiedla „Stare Miasto” w Ślesinie przed podjęciem uchwały.

Jak się podkreśla w judykaturze 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 rudymentalnych zasad kreujących taki samorząd. Jednym z zakresów owej samodzielności jest także samodzielność w określaniu ustroju danej jednostki samorządu, a w przypadku gmin dodatkowo także ustroju jednostki pomocniczej. Można wręcz twierdzić, że w zakresie wykonywania zadania polegającego na określeniu ustroju wewnętrznego gminy, organy gminy (a w szczególności organ stanowiący gminy) korzysta z władztwa i ma 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. W myśl 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 (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że przepisy regulujące zadania organów jednostki pomocniczej pozostawione zostały w znacznej mierze samodzielności organów stanowiących gmin, które same decydują, jakie zadania wykonują te organy i w jakim trybie następuje wybór organów oraz ich odwołanie. Jeżeli są jakieś w tym zakresie ograniczenia, to muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej.

Zasadny był zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3, art. 11 § 2 pkt 1 i 2, art. 11 § 3 i § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019.684 t.j.) oraz art. 35 ust. 3 pkt 2, art. 36 ust. 2 i art. 37 ust. 4 u.s.g., poprzez wskazanie w §5 ust. 1 i 3 uchwały, kto z mieszkańców osiedla posiada biernie prawo wyborcze, a kto czynne prawo wyborcze.

Przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy w art. 10 § 2 pkt 1, 2 i 3 szczegółowo regulują kwestię osób, które nie posiadają czynnego prawa wyborczego: „Nie mają prawa wybierania osoby: 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, 2) pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.” Natomiast w art. 11 § 2 pkt 1 i 2 oraz § 3 i § 4 Kodeksu wyborczego ustawodawca rozstrzygnął kwestię osób, które nie posiadają biernego prawa wyborczego. Powtórzenie tych regulacji w §5 ust. 1 i 3 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza przepisy prawa. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności m.in. zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g.). Przewodniczący zarządu oraz członkowie zarządu osiedla wybierani są w głosowaniu tajnym i bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 37 ust. 4 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g.). W uprawnieniu do określenia zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej nie mieści się kompetencja do decydowania o prawach wyborczych mieszkańców osiedla, a tego właśnie Rada Miejska Gminy Ślesin uchwalając zaskarżony Statut się podjęła (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 17.04.2019 r., II SA/Go 171/19).

Niezasadny okazał się zarzut naruszenia art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g., poprzez wprowadzenie w §10 ust. 1 uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o odwołaniu przewodniczącego zarządu osiedla, zarządu osiedla lub poszczególnych jego członków pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności odwołania żadnego kworum.

Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom osiedla uprawnionym do głosowania, zaś biernie prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów. Ponadto statuuje, że wybór zarządu osiedla następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru zarządu osiedla.

Sąd podziela pogląd, że dopuszczalność wprowadzenia wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołectkiej (tu odpowiednio organów osiedla) nie wynika z normującego ten wybór

art. 36 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Nie wynika także z uregulowanych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 684, z późn. zm.) zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (obecnie: wójta lub rady gminy), na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a nawet – jak wskazuje się w doktrynie – powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej (por.: A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36). Wszystko to uprawnia do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. np. wyroki WSA: z 21.02.2018 r., IV SA/Po 1106/17; z 17.07.2019 r., II SA/Go 325/19; por. też wyrok NSA z 26.06.2020 r., II OSK 3930/19 – wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA).

Jednocześnie należy wskazać, że zastrzeżenie kworum dla ważności - innych niż wyborcze - rozstrzygnięć podejmowanych przez uprawnionych mieszkańców sołectwa mieści się w delegacji z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. (por. wyrok WSA w Kielcach z: 22 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 840/19, 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 825/19 i sygn. akt II SA/Ke 831/19, 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 751/19).

Sąd w niniejszym składzie stoi na stanowisku, że odwołanie organów osiedla, nie mające przecież charakteru wyborczego, może być uzależnione od określenia kworum dla "ważności" takiego odwołania.

Powyższa kwestia jest pochodną rozważanego w doktrynie (zob. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 36) zagadnienia, jakie podejście – maksymalistyczne czy realistyczne – należy zastosować przy określaniu "ogółu mieszkańców" statuujących zebranie wiejskie (tu zebranie mieszkańców osiedla). Według podejścia maksymalistycznego z zebraniem wiejskim będziemy mieli do czynienia jedynie wówczas, gdy wezmą w nim udział wszyscy stali mieszkańcy sołectwa. Podejście realistyczne pozwala natomiast uznać, że wystarczy, aby w zebraniu wiejskim uczestniczyła reprezentatywna liczbowo grupa stałych mieszkańców sołectwa. Oczekiwanie udziału w zebraniu wiejskim wszystkich mieszkańców wydaje się zgoła nierealistyczne, dlatego też – zdaniem cytowanej B. Jaworskiej-Dębskiej – w statucie sołectwa powinna być określona minimalna liczba stałych mieszkańców sołectwa (osiedla) stanowiących zebranie wiejskie (mieszkańców osiedla) po to, aby następnie można było ocenić, czy w konkretnym przypadku uchwała została podjęta przez organ uchwałodawczy sołectwa, czy też przez podmiot, który takiego statusu nie ma.

Sąd w niniejszym składzie do tego poglądu się przychylił i w rezultacie uznaje, że wprowadzenie do statutu osiedla wymogu istnienia określonego kworum dla "ważności" odwołania organów osiedla jest, co do zasady, dopuszczalne.

Zasadny natomiast okazał się zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w przepisach §16 ust. 1 pkt 6 i §16 ust. 2 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie mieszkańców osiedla, kompetencji nadzorczych i kontrolnych wobec przewodniczącego zarządu osiedla i zarządu osiedla.

W §16 ust. 1 pkt 6 i § 16 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska Gminy Ślesin wprowadziła zapis nadający zebraniu mieszkańców osiedla kompetencje kontrolnych i nadzorczych w stosunku do organów osiedla - tj. przewodniczącego zarządu oraz zarządu osiedla, podczas gdy zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. kompetencje kontrolne i nadzorcze w stosunku do jednostek pomocniczych przyznane są organom gminy. Powyższe znajduje również potwierdzenie w art. 18a ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, dla wykonania tego celu powołuje komisję rewizyjną. Powyższe wskazuje, że organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej gminy nie posiada kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do pozostałych jej organów. Natomiast w skardze nie wskazano żadnej argumentacji, iż wspomnianą kompetencję kontrolną wprowadził §16 ust. 1 pkt 1. Sąd z urzędu także nie dopatrywał się kompetencji kontrolnej w brzmieniu §16 ust. 1 pkt 1. Dlatego tym zakresie zarzut skargi był niezasadny.

Zasadny był także zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez nadanie w §16 ust. 2, 3 i 4 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie mieszkańców osiedla, kompetencji do powołania specjalnych komisji o charakterze kontrolnym. Skoro czynności kontrolne wobec organów osiedla

wykonuje rada gminy, to niedopuszczalne jest tworzenie przez radę komisji wykonującej czynności kontrolne lub nadzorcze.

Na aprobatę zasługiwał zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w §21 i §23 ust. 4 uchwały zwrotu „w szczególności” w zakresie, w jakim przepisy te określają kompetencje przewodniczącego zarządu osiedla i zarządu osiedla.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.s.g., statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5). W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że zadania sołectwa (odpowiednio osiedla), sposób ich realizacji, w tym również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa i jego organów. Wynika to wprost z przywołanego wyżej art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. [tak: wyrok WSA w Kielcach z 12 lutego 2020 r., II SA/Ke 1157/19]. Te same regulacje dotyczyć muszą organów osiedli. Na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie "w szczególności" pełni, co do istoty, funkcję egzemplifikacyjnego uszczegółowienia wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed tym zwrotem. Egzemplifikacyjność tego uszczegółowienia polega na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Nawet, jeśli nie wyczerpują wszystkich możliwych przypadków, obejmują w jakimś sensie najważniejsze z nich dla określenia istoty właściwości ogólnej [por. m.in. wyrok NSA z 08 stycznia 2010 r., II OSK 1814/08]. Analiza postanowień § 21 ust. 1 i § 23 ust. 4 statutu prowadzi do wniosku, że w przepisach tych posłużono się, pełniącym funkcję egzemplifikatora wyrażeniem „w szczególności”. Wyrażenie to nie zostało jednak poprzedzone bardziej ogólnym wyrażeniem, które miałyby zostać doprecyzowane poprzez wyliczenia następujące po zwrocie „w szczególności”, tak jak np. uczyniono to np. w art. 7 ust. 1 u.s.g. W tego rodzaju sytuacji zaskarżony przepis zawiera w istocie otwarty, niczym nieograniczony katalog zadań sołectwa i sołtysa, a także sposobu ich realizacji, co jest oczywiście niezgodne z regulacjami u.s.g. wymagającymi uregulowania w statucie w sposób wyczerpujący organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej.

Zwrot "w szczególności" znamionuje niewyczerpujący charakter zawartego w tym przepisie wyliczenia elementów treściowych statutu, natomiast w ogóle nie odnosi się do sposobu uregulowania (enumeratywnie czy w sposób przykładowy) poszczególnych ww. elementów w statucie. Innymi słowy, użyty w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrot "w szczególności" przesądza, że rada gminy może unormować w statucie inne jeszcze kwestie, niż wskazane w pkt 1-5 tego przepisu, natomiast wcale nie wynika zeń dopuszczalność uregulowania tych kwestii - a zwłaszcza zadań jednostki pomocniczej i jej organów oraz sposobu realizacji tych zadań - w sposób otwarty.

Odmienne stanowisko jest chybione z tego względu, że w kontrolowanym Statucie nie zawarto – wzmiankowanej już – klauzuli, która określałaby zadania przewodniczącego w sposób bardziej ogólny, przed ich bardziej szczegółowym, niewyczerpującym wyliczeniem. Innymi słowy, otwarty charakter wyliczenia zawartego w § 21 i 23 ust.4 Statutu byłby ewentualnie do zaakceptowania w sytuacji, gdyby regulację tę poprzedzało postanowienie w rodzaju: "Sołtys wykonuje uchwały Zebrania Wiejskiego oraz inne zadania określone przepisami prawa i uchwałami Rady Miasta i Gminy" (por. np. wyrok WSA z 14.02.2020 r., IV SA/Po 917/19, CBOSA) lub podobne.

Zasadny był zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 37a u.s.g. poprzez nałożenie w §22 ust. 1 uchwały na przewodniczącego zarządu osiedla obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady Miejskiej Gminy Ślesin. Zgodnie z art. 37a u.s.g., przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. W świetle postanowień tego przepisu przewodniczący organu

wykonawczego jednostki pomocniczej gminy może, ale nie musi uczestniczyć w pracach rady gminy. Ma on uprawnienie, a nie obowiązek uczestniczenia w pracach rady gminy. Od uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależeć będzie zatem, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie. Wszelkie próby zobligowania tego podmiotu do udziału w pracach rady gminy są nieuprawnionymi próbami przekształcania mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny [zob. wyrok WSA w Lublinie z 05 lutego 2015 r., III SA/Lu 647/14, wyrok WSA w Lublinie z 18 października 2016 r., II SA/Lu 544/16].

Nie zasługiwał na aprobatę zarzut naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w §22 ust. 2 uchwały pracownikowi urzędu gminy, jakim jest Skarbnik Miasta i Gminy Ślesin, kompetencji kontrolnych nad działalnością przewodniczącego zarządu osiedla. Zgodnie z treścią art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. w statucie jednostki pomocniczej gminy konieczne jest określenie zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Scedowanie kontroli i nadzoru w sprawach finansowych na skarbnika stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. W świetle art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Skarbnik gminy jest natomiast wyłącznie głównym księgowym budżetu, powołanym i odwoływanym przez radę gminy na wniosek wójta (art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Powierzenie zatem skarbnikowi uprawnień do kontrolowania i nadzorowania działalności organów osiedla, który bez wątpienia nie jest organem gminy, stoi w sprzeczności z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dn. 24.7.2019 r., II SA/Go 334/19). Nie negując powyższej wykładni należy wskazać, że w realiach niniejszej sprawy kwestionowany zapis § 22 ust. 2 obliguje przewodniczącego jedynie do przedłożenia skarbnikowi w terminie do 30 września każdego roku preliminarza wydatków na następny rok. Zapis taki nie statuuje roli nadzorczej skarbnika wobec przewodniczącego, gdyż przekazanie preliminarza wydatków ma jedynie charakter czynności materialno – technicznej (czynności faktycznej) nie skutkującej nadaniem kompetencji kontrolnych skarbnikowi.

Zasadny natomiast okazał się zarzut naruszenia art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. poprzez nadanie w §32 uchwały Burmistrzowi kompetencji do wydania interpretacji wiążących w przypadku spraw spornych postanowień Statutu. Niewątpliwie Burmistrz nie ma kompetencji do dokonywania wiążącej wykładni aktów prawnych. Powszechna wykładnia aktów normatywnych dokonana przez Burmistrza pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tymi przepisami, sądy i trybunały są odrębną i niezależną od innych władz, a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz (poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego) Oznacza to niedopuszczalność przypisywania jakiegokolwiek podmiotowi prawa do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji postanowień aktu prawnego.

Z powyższych względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność §5 ust. 1 i 3, §16 ust. 1 pkt 6 i ust. 2-4, §21 ust.1 w zakresie zwrotu „w szczególności”, §22 ust. 1, §23 ust. 4 w zakresie zwrotu „w szczególności” i §32 zaskarżonej uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

W pozostałym zakresie – tj. co do żądania Prokuratora stwierdzenia nieważności postanowień uchwały nie wymienionych w pkt 1 sentencji wyroku – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska