



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8223

WYROK NR IV SA/PO 644/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 sierpnia 2020 r.

w sprawie uchwalenia statutów jednostek pomocniczych miasta Kościan

Sygn. akt IV SA/Po 644/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski

Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kościanie

na uchwałę Rady Miejskiej Kościana

z dnia 31 sierpnia 2005 r. nr XXXIV/411/05

w sprawie uchwalenia statutów jednostek pomocniczych miasta Kościan

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 18 w zakresie wyrażenia „w szczególności”, § 22 i § 23 każdego z Załączników nr 1–9 do tej uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Kościana w dniu 31 sierpnia 2005 r. na podstawie art. 5 ust. 1 i 2, art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) podjęła uchwałę nr XXXIV/411/05 w sprawie uchwalenia statutów jednostek pomocniczych miasta Kościan (zwaną dalej "Uchwałą" lub "Statutem").

Skargę na powyższą Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Rejonowy w Kościanie, zarzucając:

1) istotne naruszenie art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 i art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) poprzez bezpodstawne przyjęcie zapisem „w szczególności” w § 18 i we wszystkich 9 załącznikach do uchwały katalogu otwartego zadań zarządu osiedla, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem zadania organów osiedla powinny zostać uregulowane w statutach w sposób wyczerpujący w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania osiedla oraz jego organów,

2) istotne naruszenie art. 36 ust. 2 w zw. z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) poprzez bezpodstawne przyjęcie w § 22 i wszystkich 9 załącznikach do uchwały, że „Do dokonania ważnego wyboru Rady Osiedla, w ogólnym zebraniu mieszkańców wymagana jest obecność, co najmniej 1/10 liczby mieszkańców osiedla uprawnionych do głosowania”, a w § 23, że „W przypadku, gdy w pierwszym terminie nie uzyskano wymaganego kworum, wyznacza się drugi termin zebrania podanym w ogłoszeniu”, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dla ważności wyboru rady osiedla żadnego kworum.

Na podstawie art. 147 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały XXXIV/411/05 Rady Miejskiej Kościana z dnia 31 sierpnia 2005 r. w sprawie statutów jednostek pomocniczych miasta Kościana w części obejmującej przepisy § 18 w zakresie fragmentu „w szczególności”, § 22 oraz § 23 we wszystkich 9 załącznikach.

W uzasadnieniu Prokurator rozwinął argumentację odnoszącą się do poszczególnych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Kościana wniósł o jej oddalenie wskazując, że złożona skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Burmistrz argumentował, że w myśl § 18 przedmiotowych statutów (będących załącznikami do ww. uchwały), do kompetencji zarządu osiedla należy w szczególności podejmowanie zadań enumeratywnie wymienionych w 9 (dziewięciu) punktach. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. To statut, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym określa w szczególności (katalog otwarty) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Z kolei zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, na który prokurator zwrócił uwagę, powołując się na niego w skardze, organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący. Treść zaskarżonego § 18 statutów jest zatem odpowiednia i zgodna z prawem. Z uwagi bowiem na zasady techniki legislacyjnej, w uchwale nie należy powielać treści aktów normatywnych wyższego rzędu. Treść uchwały, a w tym statutów osiedli, nie powinna być także sprzeczna z ustawą. Z uwagi na to, że statut ma określać zadania zarządu osiedla, to należało je wymienić. Błędem by było jednak utworzenie katalogu zamkniętego, a więc bez słowa „w szczególności”, albowiem mogłoby to wprowadzać w błąd, że statut (na mocy uchwały) ogranicza kompetencje zarządu. Wszakże zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zarząd jest organem wykonawczym osiedla. Ponadto ustawodawca wskazał w art. 37a, że 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. Skoro zatem ustawodawca przewidział zadania zarządu osiedla jako reprezentacyjne, to utworzenie katalogu zamkniętego w statucie mogłoby wprowadzać w błąd, że uchwała ogranicza kompetencje ustawowe zarządu osiedla. Tym samym konieczne było utworzenie katalogu otwartego, by nie ograniczać ustawowych kompetencji zarządu osiedla i jego członków, a jednocześnie w celu wypełnienia dyspozycji przepisu art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym konieczne było określenie na mocy uchwały w statucie konkretnych zadań tegoż organu osiedla.

Przechodząc do drugiego z zarzutów prokuratora, z powołaniem na art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazać należy, że statut jednostki pomocniczej określa zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. Tym samym wskazanie w statucie kworum niezbędnego do dokonania wyborów w pierwszym terminie i przewidzianą możliwość przeprowadzenia drugiego terminu wyborów bez względu na kworum w celu dokonania wyboru rady osiedla, mieści się w uprawnieniu rady gminy do ustalania zasad i trybu wyborów, z jednoczesnym zapewnieniem dokonania takiego wyboru. Tego typu zasada, umożliwiająca wybór zgodny z wolą większości uprawnionych do głosowania, a więc z ogólną zasadą demokracji, pozostaje w zgodzie z art. 36 ust. 2 i 37 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ten

pierwszy przepis wskazuje bowiem, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z kolei ten drugi przepis stanowi o tym, że statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio. Zakwestionowane przez prokuratora, a przewidziane w § 22 i 23 statutów zasady wyborów rady osiedla nie tylko pozostają w zgodzie z przywołanymi przepisami, ale również mieszczą się w dyspozycji art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarządzeniem z 01 czerwca 2020r. organ został wezwany do podania czy przed podjęciem zaskarżonej uchwały w przedmiocie statutu zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami oraz do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem uchwał pod rygorem wydania orzeczenia na dokumentach załączonych do przekazanej Sądowi skargi.

W odpowiedzi pismem 9 czerwca 2020r. Gmina wskazała, że przed podjęciem zaskarżonej Uchwały były przeprowadzone konsultacje społeczne i przedłożyła posiadaną dokumentację w szczególności:

- Zarządzenie nr 506/05 Burmistrza Miasta Kościana z dnia 11 stycznia 2005r. w sprawie odbycia zebrań konsultacyjnych w osiedlach miasta Kościan,

- uchwałę Nr XX/204/04 Rady Miejskiej Kościana z 29 stycznia 2004r. z sprawie ustalania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Kościan w zakresie statutów osiedli miasta Kościan.

W odpowiedzi na szczegółowe wezwanie z 17 czerwca 2020r. Rada przedstawiła dokumentację dotyczącą zaopiniowania projektu uchwały w sprawie uchwalenia statutów jednostek pomocniczych miasta Kościana w ramach konsultacji z mieszkańcami osiedli w postaci protokołów z ogólnego zebrania mieszkańców poszczególnych osiedli wraz z listą obecności i ogłoszeniem o przeprowadzeniu konsultacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a. oraz art. 147 § 1 p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prokurator nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy natomiast zaskarżona w rozpoznawanej sprawie Uchwała. Skargę na przedmiotową Uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a p.p.s.a. można zatem wnieść w każdym czasie, wobec tego i Prokuratora nie obowiązuje termin zakreślony w art. 53 § 3 p.p.s.a.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej Kościana nr XXXIV/411/05 z 31 sierpnia 2005r. w sprawie uchwalenia statutów jednostek pomocniczych miasta Kościan zmieniona uchwałą Rady Miejskiej Kościana Nr XXIX/310/17 z 21 grudnia 2017r., ogłoszona w dniu 26 października 2005r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2005r. Nr 151, poz. 4137). Uchwała przewiduje powołanie statutów określających organizację i zakres działania: „Osiedla Wesołe Miasteczko” stanowiącego Załącznik nr 1 do Uchwały, „Osiedla Śródmieście” stanowiącego Załącznik nr 2 do Uchwały, „Osiedla Wolności” stanowiącego Załącznik nr 3 do Uchwały, „Osiedla Błonie” stanowiącego Załącznik nr 4 do Uchwały, „Osiedla Generała Władysława Sikorskiego” stanowiącego Załącznik nr 5 do Uchwały, „Osiedla Piastowskie” stanowiącego Załącznik nr 6 do Uchwały, „ Osiedla Jagiellońskie” stanowiącego Załącznik nr 7 do Uchwały, „Osiedla Konstytucji 3 Maja” stanowiącego Załącznik nr 8 do Uchwały i „Osiedla Gurostwo” stanowiącego Załącznik nr 9 do Uchwały.

Uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

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 rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami, w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, dalej „u.s.g.”), zgodnie z którą 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.

Zgodnie natomiast z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały – co miało miejsce w niniejszej sprawie.

Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 35 u.s.g. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie statutu jednostki pomocniczej gminy (osiedla) – a więc materii mieszczącej się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. – jest aktem prawa miejscowego. Zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 40 ust. 2 ab initio u.s.g. Tym samym Uchwała bez wątpienia należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

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

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 podstawowej, obowiązującym na obszarze danej gminy (por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) – a ściślej na obszarze danej jednostki pomocniczej gminy – uchwalanym przez radę gminy, na podstawie normy kompetencyjnej z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. znajdującej swoje zakotwiczenie w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

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.

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

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 podustawowej; (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", które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie Zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ("TK") mianem "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 wysłowiony 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 podzielić generalne stanowisko Prokuratora, że zaskarżone postanowienia Statutu są sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g.

Prokurator zakwestionował przyjęcie w § 18 Uchwały wyrażenia "w szczególności", w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje Zarządu Osiedla jako organu wykonawczego Osiedla.

Odnosząc się do powyższego zarzutu wskazać należy, że organizację i zadania organów jednostek pomocniczych (osiedla), zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania jednostki pomocniczej oraz jej organów. Wynika to wprost z przywołanego powyżej 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 jednostki pomocniczej, jak i z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., w którym wskazał na konieczność uregulowania w statucie zakresu zadań przekazanych jednostce przez gminę i sposobów ich realizacji. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie sołectwu, czy 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 zawartym w powyższych regulacjach (wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12; wyrok WSA w Olsztynie z 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 695/15; wyrok WSA w Krakowie z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17, wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19, CBOSA). Uwagi te odnieść należy także do osiedla, które w myśl art. 5 ust. 1 u.s.g. stanowi jednostkę pomocniczą, którą może tworzyć gmina.

Przez użycie zwrotu "w szczególności" zadania osiedla, czy jego organów, nie zostają określone w sposób wyczerpujący, przez co istnieje prawna możliwość powierzenia im zadań przekraczających statutowe i ustawowe kompetencje (m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 917/19; wyroki WSA w Kielcach z 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 617/19, z 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 825/19, II SA/Ke 837/19, II SA/Ke 831/19, II SA/Ke 851/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, z 26 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1104/19).

W świetle art. 35 § 3 pkt 3 u.s.g. i art. 35 § 3 pkt 4 u.s.g. zadania osiedla i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania osiedla, jego organów i aparatu pomocniczego. Wymogów tych z pewnością nie spełnia regulacja § 18 Statutu, która normuje w sposób otwarty, przy użyciu zwrotu "w szczególności" zadania Zarządu Osiedla.

Upoważnienia do takiego działania uchwałodawczego nie da się wyprowadzić z faktu użycia przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 u.s.g. zwrotu "w szczególności". Zwrot ten znamionuje bowiem niewyczerpujący charakter zawartego w tym przepisie wyliczenia elementów treściowych statutu, natomiast w ogóle nie odnosi się do sposobu uregulowania (enumeratywnie czy w sposób przykładowy) poszczególnych ww. elementów w statucie jednostki. 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.

Nie sposób mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni "konkretnych" uprawnień w sytuacji, gdy - tak jak w niniejszej sprawie - nie zostały one wymienione w statucie w sposób wyczerpujący. Sąd nie podzielił zatem argumentacji organu w powyższym zakresie. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 18 każdego z 9 Załączników do zaskarżonej Uchwały w zakresie, w jakim postanowienie to przyznaje zadania Zarządowi Osiedla jako organowi wykonawczemu osiedla co do użytego w nim zwrotu "w szczególności".

Przy czym wskazać należy, że taki konkretny zamknięty katalog zadań Gmina przyjęła w stosunku do Rady Osiedla w § 10 Statutów. Nie stoi temu na przeszkodzie regulacja § 11 każdego z Załączników, gdzie wprowadzono otwarty katalog spraw, ale dotyczących jednej z kompetencji Rady Osiedla w zakresie wnioskowania i wyrażania opinii we wszystkich sprawach osiedli.

Odnosząc się do drugiego zarzutu skargi stwierdzić należy, że zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. jest regulacją kompletną i w sposób niebudzący wątpliwości reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego obowiązujące w sołectwie nie zastrzegając żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołectkiej (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r. sygn. akt II SA 2112/01, wyrok WSA w Olsztynie z 14 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/OI 1446/16 - CBOSA). Przepis ten stosuje się także do wyborów organów osiedla. Za sprzeczny z art. 36 ust. 2 u.s.g. uznać należało zatem § 22 każdego z Załączników do Uchwały, w którym określono, że dla dokonania wyborów niezbędny jest udział co najmniej 1/10 liczby mieszkańców uprawnionych do głosowania. W konsekwencji za istotnie naruszające prawo należało uznać również postanowienie § 23 każdego z Załączników do Uchwały, dotyczące dalszego przebiegu procesu wyborów w sytuacji braku kworum ustanowionego w § 22. Podkreślić należy, że postanowienia te znajdują się w Rozdziale 3 dotyczącym zasad i trybu przeprowadzania wyborów organów osiedla.

Wybory w jednostkach pomocniczych gminy przeprowadza się z uwzględnieniem jednolitych, ustawowo określonych reguł. Wybory w osiedlu przeprowadza się w oparciu o ustawowe kryteria ważności wyboru sołtysa i rady sołectkiej, o których stanowi art. 36 ust. 2 u.s.g. Z mocy ustawy członkowie rady osiedla są zatem wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców osiedla uprawnionych do głosowania. Zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym radę osiedla wybierają stali mieszkańcy osiedla, którym przysługuje prawo wyborcze.

Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g., ustalając podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące organu wykonawczego sołectwa, znajdując także zastosowane do wyboru organów w osiedlu, nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia wymogów w zakresie zachowania przy wyborze organów określonego kworum uprawnionych do głosowania. Wynikający z § 22 każdego z Załączników do Uchwały warunek ważności wyborów organów osiedla w postaci obecności co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania stanowi ograniczenie czynnego prawa wyborczego, nadto w ocenie Sądu, konsekwencji ww. przepisu uchwały nie zmienia przepis § 23 każdego z Załączników do Uchwały, w którym przewidziano możliwość przeprowadzenia wyborów w drugim terminie lecz bez względu na liczbę mieszkańców obecnych na zebraniu.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminy wybory organów jednostki będą ważne bez względu na liczbę osób obecnych na głosowaniu. W tej sytuacji, analizując treść omawianych przepisów Załączników do Uchwały, stwierdzić należy, że ważny wybór organu osiedla mógł nastąpić już na "pierwszym" zebraniu, bez potrzeby ponawiania wyborów w drugim terminie. To z kolei może następnie nasuwać uzasadnione wątpliwości co zgodności z prawem wyboru organów dokonanego w trybie wynikającym z § 23.

Wprowadzone w zaskarżonej uchwale ograniczenia prawa wyborczego przez organ stanowiący gminy, bez istnienia w systemie prawnym wyraźnego ustawowego upoważnienia do takiej regulacji, stanowi naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 36 ust. 2 w zw. z art. 37 ust. 4 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. przewiduje wprawdzie, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności "zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej", jednakże art. 169 ust. 4 Konstytucji wprowadza wyraźne granice dla tego rodzaju statutowej regulacji: granice ustaw ("Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące"). Kształtując zatem, w ramach przyznanej swobody, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, rada gminy musi uwzględnić obowiązujące prawo i granice określone ustawami,

W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa Uchwała w zaskarżonym zakresie § 22 i § 23 każdego z jej Załączników wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady gminy, ustalone przepisami art. 40 u.s.g. wydana zatem została z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Stwierdzić zatem należało ich nieważność.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w wyroku.

Zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z dnia 01 czerwca 2020 r., na podstawie art. 15 z.zs4 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. poz. 374 z późn. zm.) sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym składzie trzech sędziów (zarządzenie z 14 lipca 2020r., k. 236 akt sąd.).

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska