



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 17 listopada 2020 r.

Poz. 8665

### WYROK NR IV SA/PO 502/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 20 sierpnia 2020 r.

**w sprawie nadania Statutu Osiedla "Powstańców Wielkopolskich" w Ślesinie**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 502/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Sędzia WSA Maciej Busz

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin

z dnia 27 maja 2019 r. Nr 93/VIII/19

w przedmiocie nadania Statutu Osiedla „Powstańców Wielkopolskich” w Ślesinie

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 ust. 1 i 3, § 16 ust. 1 pkt 1 i 6, § 16 ust. 2, § 21 ust. 1 w zakresie słów „w szczególności”, § 22 ust. 1 i 2 oraz § 23 ust. 4 w zakresie słów „w szczególności”;

2. w pozostałym zakresie oddala skargę.

Sygn. akt IV SA/Po 502/20

#### Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Koninie złożył do Wojewódzkiego w Poznaniu skargę na uchwałę Nr 93/VIII/19 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla „Powstańców Wielkopolskich” w Ślesinie w części obejmującej § 5 ust. 1 i 3, § 10 ust. 1, § 16 ust. 1 pkt 1 i 6, § 21, § 22 ust. 1 i 2 i § 23 ust. 4.

Prokurator zarzucił uchwale istotne naruszenie:

- 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 r., poz. 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506; zwanej dalej „u.s.g.” – uwaga Sądu) poprzez wskazanie w § 5 ust. 1 i 3 uchwały, kto z mieszkańców osiedla posiada bierne prawo wyborcze, a kto czynne prawo wyborcze; - art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym 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 ustawa nie wprowadza dla ważności odwołania żadnego kworum;

- 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;

- 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;

- 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;

- 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie. Rada wskazała, że zaskarżona uchwała została przekazana organowi nadzoru, który nie dopatrył się wskazanego w skardze naruszenia prawa. Natomiast powołane w skardze orzeczenia sądów administracyjnych nie są wiążące w niniejszej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, Sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

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.

Nie jest sporne w sprawie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) mają charakter generalny, abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania. 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.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Jak stanowi art. 35 ust. 3 u.s.g., statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;

5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Przepis art. 35 ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu 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 musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

W rozpoznawanej sprawie na podstawie dokumentów przedstawionych przez organ (k. 58-76 akt sądowych), należało stwierdzić, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały zostały przeprowadzone konsultacje społeczne z mieszkańcami jednostki pomocniczej zgodnie z art. 35 ust. 1 i art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. – co pozwala na odniesienie się do poszczególnych zarzutów skargi.

Przechodząc zatem do zarzutów skargi należy podnieść, iż w utrwalonym orzecznictwie sądoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).

Przenosząc powyższe rozważania na kanwę niniejszej sprawy wskazać trzeba, że zasadny okazał się zarzut dotyczący określenia w § 5 ust. 1 i 3 uchwały zasad ustalania czynnego i biernego prawa wyborczego.

W przepisach Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum lokalnym został przez ustawodawcę precyzyjnie określony krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy, jak też do udziału w referendum gminnym. Są to osoby będące obywatelami polskimi oraz obywatelami Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy. Utrata czynnego prawa wyborczego, a w konsekwencji także prawa udziału w referendum, następuje wobec osób, których pozbawiono praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub pozbawiono praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu bądź osób, które zostały ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. (...) Unormowania wymienionych ustaw, stanowiące o ograniczeniach co do zasady powszechności wyborów czy udziału w referendum, korespondują z treścią Konstytucji, której art. 62 stanowi, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (ust. 1); a ponadto, że prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (ust. 2).

W § 5 ust. 1 i 3 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w sposób odmienny określiła zasady ustalania czynnego i biernego prawa wyborczego, w szczególności w zakresie przesłanek negatywnych wynikających z art. 10 § 2 oraz art. 11 § 1 pkt 7 w związku z art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego. Uchybienie to w ocenie Sądu stanowi istotne naruszenie przepisów skutkujące nieważnością uchwały w umawianej części.

Niezasadny okazał się zarzut dotyczący prowadzenia w § 10 ust 1 zaskarżonej uchwały wymogu kworum dla odwołania organów jednostki pomocniczej. Wskazać trzeba, że ustawodawca uregulował w sposób szczegółowy zasady i tryb wyboru organów jednostki pomocniczej. Art. 36 ust. 2 u.s.g. nie reguluje natomiast trybu odwoływania tych organów. Ustawodawca kierując się bowiem zasadą samodzielności pozostawił kwestie regulacji odwołania organów jednostki pomocniczej zapisom statutów jednostek

pomocniczych (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1528/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nie można zatem uznać, że przyznanie zebraniu mieszkańców osiedla kompetencji do odwołania organów osiedla, w sposób istotny narusza prawo. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć ustawową regulacją także odwołanie tych organów, to uczyniłby to w ustawie. W konsekwencji skoro zebranie mieszkańców osiedla wyraża swoje stanowisko w formie uchwały, to też w takiej formie powinno dojść do odwołania organu jednostki pomocniczej. Określenie kworum dla skuteczności uchwał podejmowanych przez zebranie mieszkańców osiedla jest dopuszczalne i mieści się w pojęciu "organizacji organów jednostki pomocniczej" w rozumieniu art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

Odnośnie naruszenia art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w przepisie § 16 ust. 1 pkt 6 i § 16 ust. 2 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie mieszkańców osiedla, kompetencji kontrolnych nad działalnością przewodniczącego zarządu osiedla i zarządu osiedla wskazać należy, że z art. 37 ust. 4 u.s.g. wynika, iż zebranie mieszkańców osiedla jest organem uchwałodawczym. Zebranie mieszkańców osiedla nie posiada zatem kompetencji kontrolnych. Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują organom gminy, czyli jej radzie i wójtowi. Zakres kontroli także może obejmować działalność organów jednostek pomocniczych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ich działań. Ustanowienie tych kompetencji w postanowieniach statutu jednostki pomocniczej gminy stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, będąc zarazem istotnym naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. Z tych samych względów jako zasady Sąd ocenił zarzut dotyczący przyznania w § 22 ust. 2 uchwały funkcji kontrolnych Skarbnikowi Miasta i Gminy.

Zasadny okazał się także zarzut dotyczący posłużenia się zwrotem „w szczególności” określając kompetencje przewodniczącego zarządu osiedla i zarządu osiedla. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że zadania jednostki pomocniczej, sposób ich realizacji, jak również zadania jej organów, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania jednostki pomocniczej i 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 jednostce pomocniczej, czy jej organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy jednostki pomocniczej 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, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przez użycie zwrotu "w szczególności" zadania jednostki pomocniczej, czy jej organów, nie zostają określone w sposób wyczerpujący, przez co istnieje prawna możliwość powierzenia im zadań przekraczających statutowe i ustawowe kompetencje. Mając powyższe na względzie przyjąć należało zasadność zarzutu dotyczącego wadliwości § 21 i § 23 ust. 4 uchwały w zakresie zwrotu "w szczególności".

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący obowiązku uczestniczenia przewodniczącego w sesjach Rady Miejskiej. Podzielić należy ocenę Prokuratora, że powyższa regulacja stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 37a u.s.g., zgodnie z którym 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 przepisu ustawowego, od swobodnego uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Ustawa wprowadza bowiem uprawnienie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do uczestniczenia w sesjach rady gminy, nie zaś obowiązek. Sposób sformułowania treści § 22 zaskarżonej uchwały w sposób niedopuszczalny modyfikuje treść art. 37a u.s.g.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 ust. 1 i 3, § 16 ust. 1 pkt 1 i 6, 16 ust. 2, § 21 ust. 1 w zakresie słów „w szczególności”, § 22 ust. 1 i 2 oraz 23 ust. 4 w zakresie słów „w szczególności”. W pozostałym zakresie Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska