

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 20 listopada 2020 r.
Sygn. akt IV SA/Po 509/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska Gminy Ślesin

/gmina-slesin/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 listopada 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi administracji – odpis wyroku z dnia 13 listopada 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

Joanna Kujawa
st. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

Sędziowie

Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz (spr.)

Sędzia WSA Barbara Rennert

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 listopada 2020 r.

sprawy ze skargi

Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwałę

Rady Miejskiej Gminy Ślesin

z dnia 27 maja 2019 r.

nr 94.VIII.9

w przedmiocie

nadania Statutu Osiedla „Północ” w Ślesinie

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 5 ust. 1 i 3,

- § 16 ust. 1 pkt 6,

- § 21 i § 23 ust. 4 w zakresie słów „w szczególności”,

- § 22 ust. 1,

- § 22 ust. 2;

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Ślesin, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm. – dalej: "u.s.g.") w dniu 27 maja 2019 r. podjęła uchwałę nr 94/VIII/19 w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla „Północ” w Ślesinie.

Pismem z 10 kwietnia 2020 r. Prokurator Rejonowy w Koninie wniósł skargę na powyższą uchwałę, żądając stwierdzenia jej nieważności w zaskarżonej części. Powyższej uchwale zarzucono 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 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;
- 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 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. - 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 szczególny 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. 60-78 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, że w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 omawianej 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.

Odnosnie 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 zasadny Sąd ocenił zarzut dotyczący przyznania w § 22 ust. 2 uchwały funkcji kontrolnych Skarbnikowi Miasta i Gminy.

Odnosnie naruszenia § 16 ust. 2 zauważyć także należy, że Wojewoda Wielkopolski w dniu 2 lipca 2019 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym stwierdził nieważność między innym tego przepisu.

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

Sygn. akt IV SA/Po 509/20

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/OI 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.

Sygn. akt IV SA/Po 509/20

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

W pozostałym zakresie Sąd na podstawie art. 151 P.p.s.a. skargę oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
St. sekretarz sądowy