



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 grudnia 2022 r.

Poz. 6674

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 365/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 listopada 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Asesor WSA

Protokolant

Anetta Chołuj
Kamila Paszowska - Wojnar
Anna Kuczyńska - Szczytkowska
(sprawozdawca)
starszy sekretarz sądowy Paulina Białkowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 9 listopada 2021 r.
sprawy ze skargi P.K., J.B., S.R., K.Z.
na uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach
z dnia 2 czerwca 2020 r., nr XXI/243/20
w przedmiocie zmiany Statutu Gminy Polkowice

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Polkowice na rzecz skarżących kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Pismem z 2 lipca 2020 r. P.K. (Członek Rady Osiedla Polkowice Dolne), J.B. (Przewodniczący Rady Osiedla Centrum), S.R. (Przewodniczący Rady Osiedla Hubala) i K.Z. (Przewodniczący Rady Osiedla Polkowice Dolne) – dalej skarżący – wnieśli skargę na:

1. uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach z 2 czerwca 2020 r, nr XXI/243/20 w sprawie zmiany statutu Gminy Polkowice

2. uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach z 2 czerwca 2020 r, nr XXI/244/20 w sprawie połączenia Osiedla Centrum i Osiedla Stare Miasto, połączenia Osiedla Dąbrowskiego i Osiedla Hubala oraz podziału Osiedla Staszica

3. uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach z 2 czerwca 2020 r, nr XXI/245/20 w sprawie statutów osiedli.

Zaskarżonym uchwałom zarzucili naruszenie art. 2, art. 7, art. 32, art. 61 ust. 1 i 2, art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, art. 35 ust. 1 i 3, art. 36 ust. 2 w zw. z art. 37 ust. 4 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonych uchwał w całości.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału III z 19 sierpnia 2020 r. rozdzielono skargi.

Niniejsza sprawa dotyczy skargi na uchwałę z dnia 2 czerwca 2020 r., nr XXI/243/20. Uchwałą tą, wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej: u.s.g.), Rada Miejska w Polkowicach (dalej: Rada Miejska) dokonała zmiany Statutu Gminy Polkowice stanowiącego załącznik do uchwały nr VI/27/03 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 27 marca 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Polkowice. W wyniku dokonanej zmiany § 31 otrzymał następujące brzmienie: „Organem uchwałodawczym w osiedlu jest ogólne zebranie mieszkańców (ust. 1). Organem wykonawczym w osiedlu jest zarząd, na czele którego stoi przewodniczący (ust. 2). Organizację i zakres działania, tryb i zasady dokonywania wyborów zarządu i przewodniczącego zarządu osiedla określa statut osiedla (ust. 3)”. Zgodnie z § 2 uchwały, weszła ona w życie z dniem 1 lipca 2020 r. i podlegała ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Dotychczasowe brzmienie § 31 Statutu Gminy Polkowice było następujące: „Organem uchwałodawczym w innej niż sołectwo jednostce pomocniczej Gminy jest rada tej jednostki (ust. 1). Organem wykonawczym w innej niż sołectwo jednostce pomocniczej Gminy jest zarząd, na czele którego stoi przewodniczący (ust. 2). Organizację i zakres działania, tryb i zasady dokonywania wyborów rad, zarządów i przewodniczących zarządów jednostek pomocniczych, o jakich mowa w ust. 1, określają statuty tych jednostek (ust. 3).

Skarżący w uzasadnieniu skargi wskazali, że zaskarżone uchwały naruszają ich interes prawny jako mieszkańców osiedli, posiadających z tego tytułu określone prawa i obowiązki poprzez udział w organie uchwałodawczym i wykonawczym osiedla oraz poprzez udział w szeroko rozumianym funkcjonowaniu osiedla. Wskazali, że wprowadzone przez Radę Miejską nowe przepisy w zakresie ustroju osiedla znacznie te prawa ograniczają. Interes prawny skarżących został także – w ich ocenie – naruszony poprzez utratę przez nich praw nabytych w związku ze skróceniem kadencji legalnie wybranych przez mieszkańców osiedli na czteroletnią kadencję dotychczasowych organów osiedli, w których skarżący zasiadali i w których pełnili określone funkcje.

Skarżący podkreślili, że zmiana Statutu Gminy Polkowice w powiązaniu z zapisem § 1 ust. 2 uchwały nr XXI/245/20 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 2 czerwca 2020 r. w brzmieniu „Skraca się kadencję Zarządów Osiedli: Polanka, Gwarków, Polkowice Dolne, Sienkiewicza i Krupińskiego do dnia 1 lipca 2020 r.” oznacza wprost skrócenie kadencji dotychczasowych legalnie wybranych przez Mieszkańców Osiedli na 4 letnią kadencję organów Osiedla tj. Rady Osiedla i Zarządu Osiedla. Zgodnie z obowiązującymi statutami jednostek pomocniczych jakimi są Osiedla np. Statutu Osiedla Polkowice Dolne przyjętym uchwałą nr XXXV/414/14 Rady Miejskiej W Polkowicach z dnia 20 marca 2014 r. „Kadencja Rady trwa cztery lata licząc od dnia wyboru”. Wskazali, że zapisy statutów pozostałych Osiedli są tożsame z zapisami statutu Osiedla Polkowice Dolne. Statuty nie zawierają innych już zapisów w zakresie możliwości skrócenia kadencji. Podnieśli, że § 31 ust. 3 prowadzi do gwałtownego wprowadzania zmian w systemie wyborczym jednostek pomocniczych, co należy jednoznacznie ocenić jako rażące pod względem wywołania skutków prawnych

w postaci paraliżu i chaosu ich funkcjonowania oraz w pełni nieuzasadnione. Wskazali także, że regulacja, zgodnie z którą „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2020 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” również prowadzi do chaosu ustrojowego jednostek pomocniczych w postaci rzeczywistej likwidacji dotychczasowego organu wykonawczego jakim jest 2-3 osobowy Zarząd Osiedla i niemożności wyboru nowego organu wykonawczego w postaci 5 osobowego Zarządu Osiedla.

W odpowiedzi na skargę organ – reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika – wniósł o oddalenie skargi oraz zasądzenie od strony skarżącej na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego, według norm przepisanych. W pierwszej kolejności wskazał na brak interesu prawnego skarżących do wniesienia skargi. Następnie zauważył, że w uchwale z 2 czerwca 2020 r, nr XXI/245/20 w sprawie statutów osiedli w załącznikach odpowiednio od 3 - 7 Statutów osiedli w § 6 ust. 5 pkt 2 przewidziana została możliwość skrócenia kadencji Zarządów Osiedla w przypadku zmiany obszaru osiedla. Jak utrwalone zostało w orzecznictwie, statut jednostki pomocniczej może, a w zasadzie powinien, regulować kwestie związane z możliwością skrócenia kadencji, wyborów przedterminowych czy uzupełniających. Organ podkreślił, że w dniu 1 lipca 2020 r. obowiązywał już statut, który jako przesłankę do skrócenia kadencji zarządu osiedla przewidywał zmianę obszaru osiedla (§ 6 ust. 5 pkt 2 statutów). Każdorazowo w statutach obszary te określone zostały w sposób odmienny, zgodnie z § 1 ust. 2 odpowiednich statutów. Organ podkreślił ponadto, że na mocy uchwały nr XXI/244/20 z dnia 2 czerwca 2020 r. w sprawie połączenia Osiedla Centrum i Osiedla Stare Miasto, połączenia Osiedla Dąbrowskiego i Osiedla Hubala oraz podziału Osiedla Staszica, połączeniu podlegały: Osiedla Centrum i Stare Miasto w Osiedle Centrum-Stare Miasto, Osiedle Dąbrowskiego i Osiedle Hubala w Osiedle Dąbrowskiego - Hubala. Osiedla te z dniem wejścia w życie uchwały w sprawie połączenia osiedli nie posiadały zatem organu wykonawczego, a jego wybór powinien być przeprowadzony w sposób określony w uchwale w sprawie statutu osiedla.

W piśmie procesowym z 20 października 2020 r. skarżący podkreślili, że projekt uchwały dotyczącej statutów osiedli poddany pod konsultacje nie zawierał w § 1 zapisów ust. 2 i ust. 3, które dotyczyły skrócenia kadencji Zarządów Osiedli: Polanka, Gwarków, Polkowice Dolne, Sienkiewicza i Krupińskiego oraz ustalenia terminu przeprowadzenia wyborów do Zarządów Osiedli. W ocenie skarżących całkowite pominięcie na etapie konsultacji społecznych tych zapisów w sposób istotny naruszało art. 35 ust. 1 u.s.g.

W piśmie procesowym z 10 grudnia 2020 r. pełnomocnik organu podkreślił, że zapisy, które nie zostały zawarte w projekcie uchwały poddanej pod konsultacje nie stanowiły materii statutowej, nie dotyczyły podziału czy połączenia osiedli, stąd brak jest sprzeczności podjętych przez Radę Miejską w Polkowicach uchwał z powołanymi regulacjami.

W piśmie z 5 lipca 2021 r. skarżący ponownie uzasadnili swój interes prawny wskazując na istnienie realnych i rzeczywistych powiązań pomiędzy ich sytuacją prawną a przedmiotem postępowania. Wskazali, że ich interes prawny związany jest z posiadaniem statusem mieszkańca osiedla, jak i pełnieniem określonych funkcji w ramach funkcjonowania jednostki pomocniczej w postaci osiedla. Skarżący jako mieszkańcy osiedla i zarazem członkowie organów osiedla wybranych przez jego mieszkańców działali na rzecz i w interesie osiedlowej wspólnoty. Organ pozbawił członków Rad Osiedli uprawnień związanych z możliwością realizacji na rzecz wspólnoty osiedla zaplanowanych w ramach budżetu zadań z zakresu sportu oraz kultury i zdrowia. Pozbawił również innych statutowych zadań jak wydawanie opinii i prowadzenia konsultacji społecznych. Doszło zatem do natychmiastowego zerwania pewnej umowy społecznej jaka została zawarta pomiędzy skarżącymi a mieszkańcami oraz pomiędzy skarżącymi a organem. Skarżący ponownie podkreślili, że skrócenie kadencji legalnie wybranych Rad Osiedli i Zarządów Osiedli wbrew obowiązującym dotychczas statutom oraz przeprowadzenie wyborów w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowych statutów zostało całkowicie pominięte na etapie konsultacji społecznych przeprowadzonych w dniach od 4 marca do 10 marca 2020 r. To natomiast narusza art. 35 ust. 1 u.s.g.

Na rozprawie skarżący P.K. oświadczył, że jego kadencja i kadencja K.Z. rozpoczęła się w dniu 1 maja 2018 r. i nadal by trwała. Dla większości osiedli wybory odbywały się w okolicach marca – kwietnia 2018 r. Ponadto oświadczył, że do dnia rozprawy (9 listopada 2021 r.) nie odbyły się wybory do zarządów osiedli.

Pełnomocnik organu podniósł, że nie ma obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych co do regulacji pozastatutowych. Wskazał, że obowiązujące regulacje prawne w związku z pandemią COVID-19 uniemożliwiają przeprowadzenie wyborów.

Skarżący dodatkowo zwrócił uwagę, że brak przedstawienia pod konsultacje informacji o skróceniu kadencji spowodował, że mieszkańcy nie wiedzieli o takim zamiarze i nie wiedzieli, że zostaną przeprowadzone nowe wybory. Wprowadzenie uchwał spowodowało likwidację jednostek pomocniczych.

Na pytanie Sądu pełnomocnik organu oświadczył, że zmienił się zasięg terytorialny wszystkich osiedli w Polkowicach, co wynika z uchwały nr XXI/245/20.

W dniu 10 listopada 2020 r. wpłynęło pismo skarżącego P.K. stanowiące załącznik do protokołu rozprawy, w którym podtrzymał dotychczasową argumentację.

Pełnomocnik organu również złożył załącznik do protokołu rozprawy (z oznaczeniem w piśmie sygn. akt: III SA/Wr 367/20) w postaci map z oznaczeniem zmiany obszaru osiedli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 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.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia - który może obejmować całość albo tylko część danego aktu lub czynności (zob. J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011; a także wyroki NSA: z 5 marca 2008 r., I OSK 1799/07; z 9 kwietnia 2008 r., II GSK 22/08; z 27 października 2010 r., I OSK 73/10; dostępne na stronie internetowej Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA).

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.).

Wstępnie wyjaśnienia wymaga, że przepisem uprawniającym skarżących do wniesienia skargi jest art. 101 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Jak wynika z powyższego, badanie legitymacji skarżącego do wniesienia skargi w trybie tego przepisu wiąże się z ustaleniem po jego stronie nie tylko istnienia interesu prawnego, ale także jego naruszenia, gdyż dopiero ono uprawnia do merytorycznego rozpoznania skargi. Przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej (...). Tak jednak, jak w postępowaniu administracyjnym, interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego, to w postępowaniu sądowoadministracyjnym może być on oparty także o przepisy prawa

procesowego lub ustrojowego. Chroniony prawem interes, na którego naruszenie powołuje się skarżący, powinien być konkretny i realny, zaś związek między własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożonych obowiązków (por. m.in. postanowienie NSA z 22 listopada 2016 r. II OSK 2638/16, CBOSA).

Zaskarżona w sprawie uchwała dotycząca zmiany Statutu Gminy jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego, przez które należy rozumieć wydane w granicach upoważnienia ustawowego i ogłoszone w sposób prawem przewidziany akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Wprowadzona tą uchwałą zmiana do Statutu Gminy prowadziła do zlikwidowania funkcjonujących na terenie osiedli w Gminie Polkowice rad osiedli w czasie trwania ich kadencji. Skarżący jako osoby pełniące różne funkcje w radach osiedli mieli zatem legitymację skargową w rozpoznawanej sprawie. Słusznie wywiedli swoje uprawnienie do wniesienia skargi z tego, że z uwagi na likwidację dotychczasowych organów osiedli, zostali pozbawieni praw nabytych wobec skrócenia kadencji legalnie wybranych przez mieszkańców osiedli na 4-letnią kadencję dotychczasowych organów osiedli. Zaskarżona uchwała uniemożliwiła im dalsze sprawowanie funkcji w organach osiedli do końca kadencji, a więc kształtowała ich sytuację prawną. Ponadto skarżący jako mieszkańcy osiedli, których funkcjonowania dotyczyła zaskarżona uchwała, mieli – w ocenie Sądu – także z tego powodu prawo kwestionować jej zapisy. Trzeba bowiem mieć na uwadze wspólnotowy charakter gminy, która wykonuje na rzecz członków wspólnoty samorządowej zadania publiczne, stwarzając po stronie tychże członków określone uprawnienia, a więc kreuje ich interes prawny. Legitymację skargową w rozpoznawanej sprawie można więc wyprowadzić także z korporacyjnego (wspólnotowego) charakteru gminy, której członkami ex lege są skarżący.

Przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy należy nadmienić, że według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 - dalej: rozporządzenie) w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 137 wskazano, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. 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. Uchwała nie powinna zatem

powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10, CBOSA). W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak z zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA). Można spotkać się również z poglądem, zgodnie z którym dopuszczalna jest możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (por. wyrok WSA w Kielcach z 24 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 491/21, CBOSA), a także, że dopuszczalne jest powtórzenie zapisów ustawowych, które mają w zasadzie charakter porządkujący i ujednolicający materię statutową (...). W przepisach wewnętrznej organizacji organów gminy dla czytelności norm w uzasadnionych przypadkach zachodzi konieczność przytoczenia treści ustawowych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Po 1097/18, CBOSA).

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie pojęcie "sprzeczność z prawem". W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 37 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21. W myśl art. 37 ust. 2 u.s.g. organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada, a organem wykonawczym – zarząd. Z art. 37 ust. 4 u.s.g. wynika natomiast, że statut osiedla (podkreślenie Sądu) może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców (...). Co do zasady zatem to nie do statutu gminy należy określanie organów jednostek pomocniczych, zrobił to bowiem ustawodawca w art. 37. W sytuacji natomiast, gdy organem uchwałodawczym osiedla miałyby być ogólne zebranie mieszkańców (a nie rada), to – zgodnie z wolą ustawodawcy – zapis taki powinien znaleźć się w statucie osiedla. W konsekwencji zatem Rada Miejska nie była uprawniona do wprowadzenia do Statutu Gminy regulacji określającej, że organem uchwałodawczym w osiedlu jest ogólne zebranie mieszkańców. Zapis taki mógł znaleźć się dopiero w statucie osiedla, co wynika wprost z art. 37 ust. 4 u.s.g. Rada Miejska dokonała zatem w sposób nieuprawniony modyfikacji przepisu art. 37 u.s.g., co stanowiło istotne naruszenie prawa.

Ponadto wskazać należy, że statut gminy stanowi o jej ustroju (art. 3 ust. 1 u.s.g.), w tym określa także zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.). 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. W myśl 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. Zaskarżona uchwała dokonała zmiany zapisu § 31 Statutu Gminy Polkowice, który znajduje się w rozdziale VI Statutu tej Gminy zatytułowanym „Jednostki pomocnicze Gminy”. Dotychczasowe brzmienie § 31 było następujące: „Organem uchwałodawczym w innej niż sołectwo jednostce pomocniczej Gminy jest rada tej jednostki (ust. 1). Organem wykonawczym w innej niż sołectwo jednostce pomocniczej Gminy jest zarząd, na czele którego stoi przewodniczący (ust. 2). Organizację i zakres działania, tryb i zasady dokonywania wyborów rad, zarządów i przewodniczących zarządów jednostek pomocniczych, o jakich mowa w ust. 1, określają statuty tych jednostek (ust. 3). W myśl nowego brzmienia: „Organem uchwałodawczym w osiedlu jest ogólne zebranie mieszkańców (ust. 1). Organem wykonawczym w osiedlu jest zarząd, na czele którego stoi przewodniczący (ust. 2). Organizację i zakres działania, tryb i zasady dokonywania wyborów zarządu i przewodniczącego zarządu osiedla określa statut osiedla (ust. 3)”. Zgodnie z § 2 uchwały zmieniającej Statut Gminy Polkowice: „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2020 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

W dacie podjęcia zaskarżonej uchwały (tj. 2 czerwca 2020 r.) na terenie Gminy Polkowice w utworzonych przez nią jednostkach pomocniczych – Osiedlach, funkcjonowały jako organy uchwałodawcze rady osiedli. Dotychczas obowiązujący Statut Gminy przewidywał bowiem, że organem uchwałodawczym w innej niż sołectwo jednostce pomocniczej jest rada tej jednostki. Ze statutów poszczególnych osiedli, mających takie samo brzmienie, również wynikało, że Rada jest organem uchwałodawczym osiedla (§ 19 ust. 1 statutów osiedli). Podkreślić także należy, że statuty osiedli w § 8 ust. 6 wskazywały, że kadencja Rady trwa cztery lata licząc od dnia wyboru. Z protokołu rozprawy z dnia 9 listopada 2021 r. wynika, że na dzień 2 czerwca 2020 r. trwała kadencja poszczególnych rad osiedli – upłynęły około 2 lata od dnia wyborów. Podejmując zaskarżoną uchwałę Gmina doprowadziła więc w istocie do likwidacji z dniem 1 lipca 2020 r. (data wejścia w życie uchwały - § 2 uchwały) funkcjonujących rad osiedli w czasie ich kadencji i zastąpiła je ogólnymi zebraniem mieszkańców.

W ocenie Sądu trafne są zarzuty skargi wskazujące na naruszenie zaskarżoną uchwałą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP poprzez likwidację rad osiedli i wprowadzenie w ich miejsce ogólnych zebrań mieszkańców w czasie trwania kadencji dotychczasowych organów. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zgodnie zaś z art. 7 organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Wskazać zatem należy, że pomimo szerokiej swobody gmin wyrażającej się przede wszystkim w fakultatywności tworzenia jednostek pomocniczych, organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i nie odnosi się do nich zasada, że mogą czynić wszystko czego ustawa im nie zabrania. Przeciwnie, muszą podejmować działania na podstawie ustaw i w ich granicach, a także w ramach stanowionego przez nie prawa miejscowego. Samodzielność samorządu terytorialnego, w tym samodzielność organizacyjna, to samodzielność w ramach i w granicach prawa. Zakres samodzielności Gminy w odniesieniu do jednostek pomocniczych jest bardzo szeroki, ale nie oznacza to, że nie doznaje ograniczeń wynikających z przepisów prawa. Samorząd terytorialny nie stoi też ponad stanowionym przez siebie prawem. W świetle art. 169 ust. 4 Konstytucji ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Tym samym samodzielność samorządu terytorialnego, w tym samodzielność organizacyjna, to samodzielność w ramach i granicach prawa (por. wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2910/13, CBOSA). Zgodnie natomiast z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W sprawie w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały obowiązywały Statutu Osiedli przewidujące czteroletnią kadencję rad osiedli liczoną

od dnia wyboru. W Statutach tych nie przewidziano możliwości skrócenia kadencji rad osiedli, nie wskazano sytuacji w których mogłoby to nastąpić. Zgodnie zatem z obowiązującym na dzień 2 czerwca 2020 r. prawem miejscowym - Statutami Osiedli, nie było możliwości skrócenia kadencji rad osiedli i zastąpienia ich ogólnymi zebraniem mieszkańców. W ocenie Sądu, bez odpowiedniej delegacji w prawie miejscowym – w tym przypadku w statucie osiedla – skrócenie kadencji organów osiedla było niedopuszczalne. Podkreślić należy, że niewątpliwie katalog zapisany w art. 35 ust. 3 u.s.g. nie jest zamknięty. W konsekwencji co do zasady dopuszczalne jest ustalenie w statucie jednostki pomocniczej w ramach określenia „zasad wyborów” reguły - kadencja trwa 4 lata, jak i wyjątków od tej reguły – czyli sytuacji, w których kadencja podlega skróceniu. Odstępstwo od reguły musi być jednak wyraźnie legitymowane przez stosowne odesłanie (upoważnienie) zamieszczone w statucie jednostki pomocniczej. Skoro statut został wskazany ustawą jako miejsce określenia zasad wyborów, to tym samym – tylko w statucie mogą być ustalone wyjątki od zasady, bądź – może być zapisana delegacja do czynienia incydentalnych wyjątków od zasad statutowych (por. wyrok NSA z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 378/10, CBOSA). W wyroku z 23 października 2012 r. (sygn. akt III SA/Kr 915/11) WSA w Krakowie wskazał, że art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym 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 zakreślone ustawami, kierując się standardami demokratycznego państwa prawnego (...). Zmiany w systemie wyborczym nie mogą być wprowadzane ad hoc, tj. przed samymi wyborami (czy też jak miało to miejsce w rozpoznawanej sprawie – w czasie trwania kadencji). Skoro zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, to tym samym Gmina przed dokonaniem zmian w zakresie m.in. kadencyjności wybranych i funkcjonujących organów jednostek pomocniczych powinna sięgnąć do uchwalonego przez siebie statutu, który jako prawo miejscowe ją wiąże i w granicach w nim określonych dokonywać ewentualnych zmian w funkcjonowaniu organów osiedli. W sprawie statutu osiedli nie przewidywały wyjątków od ustanowionej reguły (kadencja trwa 4 lata), a zatem niedopuszczalna była taka zmiana Statutu Gminy, która doprowadziła do skrócenia kadencji rad osiedli w czasie jej trwania – wbrew zapisom obowiązujących statutów, ponadto wprowadziła nowy organ uchwałodawczy – ogólne zgromadzenie mieszkańców w czasie trwania kadencji wybranych przez mieszkańców osiedli, rad. Wskazać przy tym należy, że niewątpliwie Gmina jest uprawniona do dokonywania zmian w zakresie funkcjonowania i organizacji jednostek pomocniczych, musi to jednak czynić w granicach obowiązującego prawa w tym zgodnie z obowiązującymi statutami osiedli.

Wskazać należy, że wbrew twierdzeniom pełnomocnika organu zawartym w odpowiedzi na skargę, podstawą do dokonania zmiany statutu Gminy i zlikwidowania rad osiedli nie mogła być uchwała z 2 czerwca 2020 r., nr XXI/245/20 w sprawie statutów osiedli, mocą której uchwalono nowe statuty osiedli przewidujące możliwość skrócenia kadencji zarządów osiedli w sytuacji zmiany ich obszaru, ponieważ – po pierwsze uchwała ta nie obowiązywał w dniu 2 czerwca 2020 r., po drugie możliwość skrócenia kadencji została tu uregulowana jedynie w odniesieniu do zarządów osiedli, nowe statuty wprowadziły bowiem ogólne zebrania mieszkańców w miejsce rad osiedli. Tym samym w nowych statutach nie mogło być mowy o radach osiedli. Dodatkowo trzeba także podkreślić, że działanie Gminy, doprowadziło do zlekceważenia woli wyborców, którzy dokonali wyboru organów jednostek pomocniczych na określonej w obowiązujących statutach kadencję.

Odnosząc się do zapisów zawartych w § 1 ust. 2 i 3, wskazać trzeba, że w ocenie Sądu należało także wyeliminować je z obrotu prawnego, ponieważ korespondują one z zapisem zawartym w § 1 ust. 1 i są konsekwencją tej regulacji, § 1 zaskarżonej uchwały stanowi jedną całość mającą na celu zmianę organizacji osiedli.

Końcowo należy także zwrócić uwagę na zapis § 2 uchwały nr XXI/243/20, zgodnie z którym: „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2020 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa”. Określenie momentu wejścia w życie uchwały w taki sposób jak wskazuje § 2 nie warunkuje wejścia w życie tego aktu normatywnego od jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Mogłaby zdarzyć się sytuacja, w której akt nie zostałby ogłoszony w Dzienniku Urzędowym, ale mocą § 2 zaskarżonej uchwały i tak wszedłby w życie. W sprawie jednak zaskarżona uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 czerwca 2020 r. pod poz. 3790, a zatem minimalny 14- dniowy termin na jej wejście w życie upływał w dniu 30 czerwca 2020 r. W konsekwencji zatem nie doszło do istotnego naruszenia prawa.

Z podanych wyżej przyczyn, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku. O kosztach (punkt II sentencji wyroku) orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. Koszty w sprawie stanowił wpis sądowy od skargi w kwocie 300 zł, który należny jest skarżącym od organu solidarnie.