

SER. 07M. 30. 2020

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 06 kwietnia 2021 r.
Sygn. akt III OSK 60/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Urząd Miasta Mikołów	
Zał. - 1 -	Godz.
wpłynęło 14-04-2021	
pošta <i>SGT</i>	osobiście
T.pr. Anna Wierzbica Gmina Mikołów Rynek 16 43-190 Mikołów	

*-K1
- sesje
23.04.2021*

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu wyrok z uzasadnieniem z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie ze skarg kasacyjnych Gminy Mikołów i Wojewody Śląskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 1014/17 w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu

z upoważnienia

Marta Bielecka

M
sekretarz sądowy



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 marca 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)

Sędziowie: { sędzia NSA Jolanta Sikorska
sędzia del. WSA Ireneusz Dukiel

po rozpoznaniu w dniu 17 marca 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skarg kasacyjnych Gminy Mikołów i Wojewody Śląskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 1014/17
w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Mikołowa
z dnia 29 września 2015 r., nr XII/276/2015
w przedmiocie uchwalenia statutu Miasta Mikołowa

1. ze skargi kasacyjnej Gminy Mikołów uchyla zaskarżony wyrok w pkt 1 w zakresie § 43 ust. 1 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały i w tym zakresie oddala skargę;
2. w pozostałym zakresie oddala skargę kasacyjną Gminy Mikołów;
3. ze skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego uchyla zaskarżony wyrok w pkt 2 i stwierdza nieważność § 75 ust. 1-10 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały;
4. w pozostałym zakresie oddala skargę kasacyjną Wojewody Śląskiego;
5. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marta Bielska
Marta Bielska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 1014/17, po rozpoznaniu skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Mikołowa z dnia 29 września 2015 r., nr XIII/276/2015, w przedmiocie uchwalenia statutu Miasta Mikołowa – w punkcie 1 sentencji stwierdził nieważność załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały w zakresie § 38 ust. 1 zdanie 2, ust. 2 zdanie 2, § 43 ust. 1 i § 48 ust. 4-6; w punkcie 2 w pozostałym zakresie oddalił skargę.

Jak wskazał Sąd pierwszej instancji Rada Miejska Mikołowa wydała ww. uchwałę w sprawie Statutu Miasta Mikołowa. W podstawie prawnej wskazano art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) - dalej „u.s.g.”.

W § 38 ust. 1 zdanie 2 załącznika nr 1 do uchwały wskazano, że w przypadku niemożności zwołania posiedzenia przez przewodniczącego komisji, uprawnienie do zwołania posiedzenia przekazuje się Przewodniczącemu Rady. W ustępie 2 tego przepisu unormowano, że na wniosek Przewodniczącego Rady. Burmistrza lub co najmniej $\frac{1}{4}$ składu komisji, jej przewodniczący zobowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w ciągu 7 dni od złożenia wniosku. W przypadku niemożności zwołania posiedzenia przez przewodniczącego komisji w tym trybie, posiedzenie może zwołać Przewodniczący Rady.

W § 43 ust. 1 uchwały stwierdzono, że radny powinien być członkiem co najmniej dwóch komisji.

W § 48 ust. 4-6 określono kwestie wyłączenia członków Komisji Rewizyjnej od działań w tej Komisji. Jako przyczynę wyłączenia wskazano podejrzenie o stronnictwo i bezinteresowność.

W § 61 ust. 1 uchwały zawarto otwarty katalog powinności radnego jakie wynikają z obowiązku utrzymywania stałej więzi z członkami lokalnej wspólnoty samorządowej, zaś w § 75 ust. 1- 10 ustalone zostały kwestie konsultacji społecznych.

W skardze na ww. uchwałę Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych wyżej przepisów uchwały Rady Miejskiej Mikołowa, jako sprzecznych z przepisami u.s.g. Ponadto Wojewoda zarzucił, że § 75 ust. 1-10 jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji w związku z

przepisami uchwały nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołów. Organ nadzoru wskazał również, że spis treści załącznika nr 1 do uchwały jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Mikołowa wniósł o jej oddalenie.

Wskazany na wstępie wyrokiem Sąd pierwszej instancji uznał wniesioną skargę za częściowo uzasadnioną. W ocenie tego Sądu zakwestionowana przez organ regulacja zawarta w § 38 ust. 1 zdanie 2 i ust. 2 Statutu pozostaje w sprzeczności z materią ustawową. Kompetencje przewodniczącego rady gminy zostały enumeratywnie wyliczone w art. 19 ust. 2 u.s.g. i w art. 8 ustawy o pracownikach samorządowych i żaden z tych przepisów nie pozwala przewodniczącemu na zwoływanie posiedzeń komisji rady gminy. Przyznanie, na mocy statutu gminy, szerszych uprawnień niż dopuszczone przez ustawę powoduje, że statut ten traci swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa i naruszając w ten sposób granice upoważnienia przyznanego radzie gminy.

Zdaniem Sądu *meriti* trafnie wskazuje Wojewoda, że uregulowanie zawarte w § 48 ust. 4 Statutu stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu ustawowego, a to art. 25a u.s.g. W Statucie miasta Mikołowa określono, że członkowie Komisji podlegają wyłączeniu od udziału w działaniach komisji, w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczości lub interesowności. Natomiast w myśl art. 25a u.s.g. radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Jak wskazał Sąd Wojewódzki przepis ten nie zezwala na odsunięcie radnego od pracy w komisji. Zgodnie z art. 25a u.s.g. zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu, natomiast nie obejmuje innych form udziału w danej sprawie, takich jak dyskusja nad sprawą, dostarczanie argumentów na rzecz konkretnego stanowiska komisji. O braku możliwości głosowania radnego nad daną sprawą, zgodnie z wolą ustawodawcy, przemawiać ma jego interes prawny rozumiany bardzo szeroko. Nie ma znaczenia, czy jest to interes z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, gospodarczego czy karnego. Każdy z nich uruchamia ten zakaz. Ma tu znaczenie czysto materialny prawny aspekt pojęcia interesu prawnego. W odróżnieniu od art. 28 K.p.a. czy art. 189 K.p.c. przepis art. 25a u.s.g. nie chroni tego czyj jest interes prawny, lecz chroni gminę. Dostrzeżone przez organ uchybienie, stanowi w ocenie Sądu pierwszej instancji

istotne naruszenie prawa zezwalające na wkroczenie w gwarantowaną samodzielność organów samorządu gminy.

Sąd *meriti* podzielił również stanowisko organu nadzoru, co do istotnego naruszenia prawa poprzez wprowadzenie w § 43 ust. 1 zaskarżonej uchwały obowiązku radnego polegającego na jego członkostwie w co najmniej dwóch komisjach. Zgodnie bowiem z regulacją ustawową zamieszczoną w art. 24 u.s.g. radny jest zobowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji, do których został wybrany. Nałożenie na radnego obowiązku wykraczającego poza obowiązki przypisane mu ustawą czyni akt wykonawczy samodzielnym źródłem prawa.

Kolejnym uchybieniem było powtórzenie w § 61 ust. 1 Statutu kwestii wyczerpująco uregulowanych w ustawie. Bezsownie, zgodnie z § 137 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 45) – dalej: „Zasady techniki prawodawczej”, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Przyjmując jednak, że zakaz powtórzeń regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego nie skutkuje automatycznie istotnym uchybieniem prawa, a w konsekwencji nieważności przepisu „powtarzającego”, Sąd *meriti* uznał, że w przypadku zamieszczenia w statucie gminy powtórzenia ustawowego dotyczącego obowiązku radnego nie stanowi istotnego naruszenia prawa skutkującego koniecznością usunięcia z obrotu prawnego kontrolowanej regulacji.

Przechodząc natomiast do przepisów § 75 ust. 1- 10 Statutu, które Wojewoda Śląski uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP w związku z przepisami uchwały nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołowa, Sąd pierwszej instancji zaprezentował całkowicie odmienne od organu nadzoru stanowisko. Sąd ten wskazał, że istotnie w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, której załącznikiem nr 1 jest kontrolowany Statut, obowiązywała już uchwała z dnia 20 grudnia 2011 r., w której wyczerpująco uregulowano wszystkie kwestie dotyczące zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy. Ponowne uregulowanie przez Radę Miejską Mikołowa materii wskazanej w innej uchwale jest zdaniem Sądu *meriti* dopuszczalne. Nadto dopuszczalne jest zamieszczenie regulacji dotyczących zasady i trybu

przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w statucie tej gminy. W art. 5a u.s.g. ustawodawca nie precyzuje bowiem, czy rada powinna określać tryb i zasady przeprowadzania konsultacji w sposób generalny, czy ma w każdym przypadku podejmować odrębną uchwałę w tym przedmiocie. Rada Miejska Mikołowa zadecydowała o umieszczeniu materii dotyczącej trybu i zasad przeprowadzania konsultacji w statucie. Z chwilą uchwalenia i wejścia w życie tych przepisów zastosowanie posiada nowy stan prawny normujący daną problematykę. W ocenie Sądu Wojewódzkiego nie istnieje niebezpieczeństwo, o jakim mowa w skardze organu nadzoru, funkcjonowania w tym samym czasie, na terenie tej samej gminy przepisów dwóch aktów prawnych tej samej rangi, tj. aktów prawa miejscowego, regulujących tą samą materię. Zapobiega temu jedna z najstarszych i najczęściej przywoływanych przez prawników reguł wykładni *lex posterior derogat legi priori*.

Sąd pierwszej instancji rozważył również podnoszony przez organ nadzoru zarzut naruszenie przez Radę zasad poprawnego prawotwórstwa i jasności prawa. W kontrolowanych przepisach § 75 ust. 1- 10 Statutu nie zawarto bowiem przepisów derogacyjnych co można uznać za sprzeczne z § 40 ust.1 w związku z § 132 Zasad techniki prawodawczej. Mając jednak na względzie przywołaną wcześniej zasadę stanowiącą, że przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy, Sąd *meriti* uznał uchybienie to za nieistotne.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach orzekł jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity - Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) – dalej: „P.p.s.a.”.

Od powyższego wyroku wniesiono dwie skargi kasacyjne. W skardze kasacyjnej Gminy Mikołów zaskarżono rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w części dotyczącej pkt 1 i zarzucono naruszenie:

1) prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 19 ust. 2 i art. 21 u.s.g., poprzez uznanie, że § 38 ust. 1 zdanie 2 i ust. 2 zdanie 2 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi normami u.s.g. i nie znajduje ustawowej podstawy prawnej;

2) prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 24 u.s.g., poprzez uznanie, że § 43 ust. 1 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności ze wskazaną normą u.s.g., gdyż wskutek nałożenia na radnego

obowiązku wykraczającego poza obowiązki przyznane mu ustawą czyni akt wykonawczy samodzielny źródłem prawa;

3) prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 147 § 1 P.p.s.a w związku z art. 25a u.s.g., poprzez uznanie, że § 48 ust. 4-6 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności ze wskazaną normą u.s.g., gdyż stanowi jej niedopuszczalną modyfikację;

4) przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 141 § 4 P.p.s.a., z powodu braku należytego uzasadnienia wyroku,

5) przepisów prawa procesowego, tj. art. 147 § 1 w zw. z art. 151 P.p.s.a., które miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez:

a) dokonanie swobodnej oceny dowodów i niewyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy, a w konsekwencji błędów w ustaleniu stanu faktycznego,

b) uchybienie wymogom formalnym uzasadnienia wyroku, poprzez nieodniesienie się do wszystkich zarzutów sformułowanych w odpowiedzi skarżącej na skargę organu nadzoru i w konsekwencji oddalenie skargi w zakresie określonym w pkt 1 wyroku, zamiast oddalenia skargi w całości,

c) naruszenie art. 151 P.p.s.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i oddalenie skargi w części, w sytuacji, gdy skarga organu nadzoru naruszała prawo.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżąca kasacyjnie Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku we wskazanej na wstępie niniejszej skargi części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach; zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego; rozpoznanie skargi na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powyższe zarzuty szerzej umotywowano.

Z kolei Wojewoda Śląski w skardze kasacyjnej zaskarżył wyrok Sądu pierwszej instancji w części dotyczącej punktu 2 i zarzucił naruszenie prawa materialnego poprzez:

1) błędną wykładnię przepisów art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 u.s.g., poprzez niewłaściwą wykładnię czyli przyjęcie, że uregulowanie w statucie gminy ustawowych obowiązków radnego nie stanowi istotnego naruszenia prawa, w sytuacji, gdy obowiązki te zostały określone ustawą, a

jednocześnie ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określania tych obowiązków w statucie gminy;

2) błędną wykładnię art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 5a ust. 2 u.s.g. poprzez niewłaściwą wykładnię przepisów i przyjęcie iż:

a) dopuszczalne jest umieszczenie w statucie gminy niepełnej regulacji dotyczącej trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, w sytuacji gdy w obrocie prawnym funkcjonuje uchwała kompleksowo regulująca tą problematykę;

b) wprowadzenie tej regulacji do statutu spowoduje, że na zasadzie *lex posteriori legi priori*, obowiązywać będzie nowy stan prawny normujący daną problematykę, podczas gdy przepisy § 75 ust. 1-10 Statutu, inaczej niż przepisy uchwały Nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r., nie realizują w pełni upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy;

3) błędną wykładnię art. 2 Konstytucji RP poprzez pozostawienie w załączniku Nr 1 do uchwały „spisu treści”.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części określonej w pkt 2 i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia, na zasadzie art. 188 § 1 P.p.s.a.; rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie oraz zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesione zarzuty szerzej umotywowano.

Na podstawie art. 15z(4) ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842) – dalej: „uCOVID-19”, Przewodnicząca Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej sprawę skierowała do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, z uwagi na to, że przeprowadzenie rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można jej przeprowadzić na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W związku z tym zawiadomiono strony, że każda z nich ma prawo do pisemnego dodatkowego przedstawienia swojego stanowiska w sprawie w granicach zarzutów złożonej skargi kasacyjnej w terminie siedmiu dni.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne mają usprawiedliwione podstawy, chociaż nie wszystkie podniesione w nich zarzuty zasługują na uwzględnienie.

Na wstępie należy zauważyć, że niniejszą sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz(4) ust. 3 uCOVID-19, który pozwala przewodniczącemu zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Przedmiotem skargi Wojewody, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., były przepisy uchwały Rady Miasta Mikołowa z dnia 29 września 2015 r., nr XII/276/2015, w przedmiocie uchwalenia statutu Miasta Mikołowa, a zatem akt wymieniony w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. W pkt 1 wyroku Sąd Wojewódzki stwierdził nieważność postanowień § 38 ust. 1 zdanie 2, ust. 2 zdanie 2, § 43 ust. 1 i § 48 ust. 4-6 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały. Podstawą uwzględnienia skargi był przepis art. 147 § 1 P.p.s.a., który przewiduje, że: „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.”

Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały rady gminy może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa i gdy wynika to z treści tego przepisu. W świetle art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z ust. 4 *a contrario*, sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy została zastrzeżona wyłącznie do istotnych naruszeń prawa. W judykaturze i w piśmiennictwie ugruntowało się stanowisko, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97, OwSS z 1998 r., nr 3, poz. 79; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001 r., nr 1-2, s. 102).

Statut jednostki samorządu terytorialnego jest szczególnym aktem prawa miejscowego. Owa szczególność wynika przede wszystkim ze sposobu zredagowania delegacji ustawowej, w oparciu o którą organy stanowiące uchwalają statuty. Taka delegacja zawarta jest w art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Oznacza to, że materia statutowa może być kształtowana w statutach w stopniu pozwalającym na jej dostosowanie do lokalnych warunków, ale pod warunkiem, że nie zostaną naruszone przepisy ustaw wyznaczające niemodyfikowalne, (nie podlegające zmianom w statucie), granice tej materii.

Ograniczenia swobody statutowej gminy (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust. 2 pkt u.s.g.) - przy uwzględnieniu, że istotne znaczenie obok ustawy zasadniczej mają tu również ustawy zwykłe - polegają między innymi na obowiązku uregulowania w drodze statutu zagadnień ustrojowych, do unormowania których gmina została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca w art. 22 u.s.g. nie dokonał enumeratywnego wyliczenia zakresu przedmiotowego statutu, natomiast przyznał gminie prawo do samodzielnego (choć w granicach ustaw), określenia własnego ustroju w drodze statutu (zob. P. Chmielewski, *W sprawie pojęcia „materia statutowa”*, „Samorząd Terytorialny” 2003 r., nr 12, s. 25-26).

Zasadny jest zarzut podniesiony w skardze kasacyjnej Gminy Mikołów wadliwej wykładni przepisu § 43 ust. 1 zaskarżonej uchwały i błędnej oceny, że pozostaje on w sprzeczności z normą art. 24 u.s.g. Przepis § 43 ust. 1 Statutu stanowi, że: „Radny powinien być członkiem co najmniej dwóch komisji.”. Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g. „Rada gminy ze swojego grona może powołać stałe i doraźne komisje do określonych zadań ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy”. Uregulowanie to upoważnia radę gminy do ustalania składu osobowego komisji, ale w ramach obowiązującego w tym zakresie porządku prawnego. Z unormowaniami art. 21 ust. 1 u.s.g. korespondują postanowienia art. 24 ust. 1 u.s.g. nakładające na radnego obowiązek brania udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany. Z założenia, więc radny powinien aktywnie uczestniczyć w pracach rady i komisji, działać w interesie społeczności lokalnej, kierując się dobrem wspólnoty samorządowej.

Oceniając stanowisko Sądu Wojewódzkiego w kwestii legalności § 43 ust. 1

Statutu trzeba raz jeszcze powrócić do konstytucyjnej zasady, według której ustroj wewnątrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4). Reguła ta pozwala twierdzić, że – obok Konstytucji i ustaw samorządowych – statuty gmin stanowią podstawowe źródło prawa ustrojowego, gdyż lokalna regulacja ustrojowa dokonywana jest przede wszystkim w formie statutu. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe staje się uwzględnienie miejscowych, specyficznych warunków funkcjonowania konkretnej gminy. W zdecentralizowanych układach samorządowych statut gminy jest przejawem autonomii tej jednostki samorządu terytorialnego w sferze wewnętrznej działalności wspólnoty samorządowej, a więc należy go traktować jako istotną część ustrojowego prawa samorządu. Zakresem regulacji statutowej mogą być zatem wszystkie kwestie ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawach, byleby postanowienia takie nie naruszały przepisów bezwzględnie obowiązujących. Ten sposób rozumowania znajduje wsparcie nie tylko w postanowieniach art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.), ale także w regulacjach zawartych w art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g., z których wynika, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy, jako akt ustrojowy, którego uchwalanie należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Wobec przywołanych regulacji, wbrew stanowisku Sądu Wojewódzkiego nie można uznać, aby unormowanie Statutu zobowiązujące radnego do członkostwa w co najmniej dwóch komisjach stałych przeczyło regulacjom zawartym w art. 24 ust. 1 u.s.g. Należy przede wszystkim zauważyć, że treść § 43 ust. 1 Statutu mieści się w zakresie obowiązywania art. 22 ust. 1 u.s.g., albowiem określa jeden z elementów związanych z regułami i trybem pracy organu stanowiącego gminy. Gdyby radę gminy pozbawić kompetencji do wskazywania minimalnej liczby komisji, w której radny powinien (może) uczestniczyć, wówczas fikcją byłoby uprawnienie organu stanowiącego do określania w statucie „organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. OSK 1122/04, OwSS 2006, Nr 1, poz. 9). Jeżeli postanowienia statutu w tym zakresie mają być dostosowane do lokalnych, specyficznych warunków pracy organów w konkretnej gminie, to sprzeczne z takim założeniem byłoby pozbawianie rady gminy kompetencji do nałożenia na radnego powinności (obowiązku) pracy przynajmniej w dwóch

komisjach stałych. Swobodna, niczym nieograniczona deklaracja radnych o pracy w komisji mogłaby niejednokrotnie utrudnić lub unicestwić funkcjonowanie komisji. Dlatego też właśnie w statucie uwzględniającym lokalne warunki funkcjonowania organów gminy powinny znaleźć się wszystkie dozwolone reguły racjonalizujące zespołową pracę radnych, a do takich elementarnych reguł należy określenie minimalnej liczby komisji, w których radny ma obowiązek uczestniczyć.

Pozostałe zarzuty skargi Gminy naruszenia zaskarżonym wyrokiem prawa materialnego nie mają usprawiedliwionych podstaw. Sąd Wojewódzki prawidłowo ocenił, że § 38 ust. 1 zdanie 2 i ust. 2 zdanie 2 zaskarżonej uchwały pozostają w istotnej sprzeczności z art. 19 ust. 2 i art. 21 u.s.g.

Zgodnie z § 38 ust. 1 zdanie 2 Statutu: „W przypadku niemożności zwołania posiedzenia przez przewodniczącego komisji, posiedzenie może zwołać Przewodniczący Rady.”. Z kolei w myśl § 38 ust. 2: „Na wniosek Przewodniczącego Rady, Burmistrza lub co najmniej ¼ składu komisji jej przewodniczący zobowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w ciągu 7 dni od złożenia wniosku. W przypadku niemożności zwołania posiedzenia przez przewodniczącego komisji w tym trybie, posiedzenie może zwołać Przewodniczący Rady.”.

Przepis art. 19 ust. 2 u.s.g. stanowiąc, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad, kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego wyłącznie w stosunku do rady gminy. Co istotne przewodniczący rady nie jest organem gminy. Jego wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. (por. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. II OSK 1458/13, ONSAiWSA 2015 r., nr 1, poz. 11).

Nie ulega wątpliwości, że przewodniczący rady nie posiada kompetencji innych niż, te które wprost zostały określone przepisami prawa powszechnie obowiązującego bądź wywiedzione z norm prawnych. Ustawowe określenie kompetencji przewodniczącego rady nie może być rozszerzane przez radę w ramach jej kompetencji uchwałodawczych, bowiem brak jest ku temu jakiegokolwiek podstawy

prawnej. Prawidłowe jest zatem stanowisko Sądu Wojewódzkiego, że statut gminy nie może nakładać na Przewodniczącego innych obowiązków ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a więc kompetencji niemieszczących się w pojęciu: „organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady”. W tym pojęciu nie mieści się „awaryjne” zwoływanie posiedzenia komisji przez przewodniczącego rady. Na marginesie, odnosząc sporne regulacje statutowe do zwoływania posiedzenia komisji rewizyjnej, warto odnotować, że skoro - na mocy art. 18a ust. 2 w związku z art. 19 ust. 1 u.s.g. - przewodniczący i wiceprzewodniczący rady nie mogą być członkami komisji rewizyjnej, to *implicite* nie mogą zwoływać posiedzenia tej komisji.

Wbrew zarzutom i argumentom skargi prawidłowa jest też ocena zawarta w zaskarżonym wyroku odnośnie sprzeczności postanowień § 48 ust. 4-6 zaskarżonej uchwały z art. 25a u.s.g., poprzez niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawy. W przepisach § 48 ust. 4-6 Statutu określono, że członkowie Komisji podlegają wyłączeniu od udziału w działaniach komisji, w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronniczości lub interesowności. Natomiast w myśl art. 25a u.s.g. radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Przepis art. 25a u.s.g., ustanawiający zakaz głosowania przez radnego, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, stanowi odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 24 ust. 1 u.s.g., w myśl którego radny jest obowiązany brać udział w pracach rady i komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany. Z założenia radny powinien bowiem aktywnie uczestniczyć w pracach rady i komisji, działać w interesie społeczności lokalnej, kierując się dobrem wspólnoty samorządowej, pozostawiając na uboczu działalności publicznej swój własny interes. Niewątpliwie, więc zakaz głosowania w sprawach dotyczących jego interesu prawnego dotyczy takich sytuacji, gdy radny mając na uwadze przedmiot i przede wszystkim skutki podejmowanej uchwały, wobec osobistego zainteresowania, nie będzie w stanie realizować podstawowej zasady kierowania się wyłącznie dobrem wspólnoty samorządowej. Należy przyjąć, że przepis ten wprowadzony został po to, aby zapobiec powstaniu konfliktu interesów: publicznego (wspólnoty samorządowej) i prywatnego (radnego). Ustalając treść i normatywne znaczenie analizowanego przepisu art. 25a u.s.g. nie można również pominąć celu wprowadzenia tej regulacji

do ustawy dotyczącej ustroju samorządu terytorialnego, mianowicie zapobieganie działaniom korupcyjnym, unikanie podejmowania niedopuszczalnych działań lobbingsowych (por. wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2099/16, LEX nr 2566371). Zaznaczyć należy, że o braku możliwości głosowania radnego nad daną sprawą, zgodnie z wolą ustawodawcy, przemawiać ma jego interes prawny rozumiany bardzo szeroko. Źródłem interesu prawnego są przepisy prawa materialnego powszechnie obowiązującego, interes ten może wynikać również z przepisów prawa procesowego oraz przepisów ustrojowych, w tym przepisów regulujących ustrój samorządu terytorialnego. Jak często podkreśla się interes prawny musi być osobisty, konkretny i realny w sensie obiektywnym.

Przepis 25a u.s.g. podlega ścisłej wykładni, ponieważ ustanawia zakaz określonego działania. *Ex lege* zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu, natomiast nie zezwala na odsunięcie radnego od pracy w komisji; nie obejmuje innych form udziału w danej sprawie, takich jak dyskusja nad sprawą, dostarczanie argumentów na rzecz konkretnego stanowiska komisji. Trafne jest zatem stanowisko Sądu Wojewódzkiego, że przepis § 48 ust. 4- 6 zaskarżonej uchwały, jako istotnie sprzeczny z prawem, podlega eliminacji z lokalnego systemu prawnego, ze skutkiem *ex tunc*.

Nie mogą natomiast podważyć legalności zaskarżonego wyroku zarzuty skargi naruszenia przepisów postępowania. Sąd Wojewódzki nie naruszył dyspozycji art. 141 § 4 P.p.s.a. Przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Sąd pierwszej instancji, oceniając legalność przepisów zaskarżonej uchwały, wyjaśnił motywy leżące u podstaw podjętego rozstrzygnięcia i ustosunkował się do istotnych zarzutów i argumentacji skargi Wojewody. Okoliczność, że stanowisko zajęte przez Sąd jest odmienne od prezentowanego przez wnoszącą skargę kasacyjną Gminę, zwłaszcza w kwestii wykładni przepisów prawa, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Sygn. akt III OSK 60/21

Zaznaczyć przy tym trzeba, że przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną, jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska, co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. II FPS 8/09, ONSAIWSA 2010 r., nr 3, poz. 39). Brak oczekiwanego wyniku rozstrzygnięcia sprawy przez stronę skarżącą nie stanowi podstawy naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. Przepis ten nie jest bowiem podstawą do polemiki ze stanowiskiem Sądu Wojewódzkiego.

Całkowicie niezasadne jest postawienie zarzutu naruszenia przez Sąd pierwszej instancji jednocześnie art. 147 § 1 P.p.s.a. i art. 151 P.p.s.a. Wymienione przepisy są przepisami tzw. wynikowymi, a przy tym wzajemnie się wykluczającymi i nie mogą stanowić samoistnej podstawy kasacyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1466/17, LEX nr 2452810). Postawienie zarzutu naruszenia jednego z nich winno być powiązane z przepisami regulującymi proces dochodzenia do wydania przez wojewódzki sąd administracyjny orzeczenia.

Skarga kasacyjna Gminy Mikołów skutecznie podważyła rozumowanie Sądu pierwszej instancji w kwestii sprzeczności z prawem postanowień § 43 ust. 1 zaskarżonej uchwały i z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny postanowił, w oparciu o art. 188 P.p.s.a. rozpoznać skargę, poprzez uchylene zaskarżonego wyroku w pkt 1 i w tym zakresie oddalenie skargi na podstawie art. 151 P.p.s.a. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny w pkt 5 sentencji, na podstawie art. 207 § 2 P.p.s.a. odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Przechodząc do rozpatrzenia zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej Wojewody Śląskiego należy stwierdzić, że w części mają one usprawiedliwione podstawy.

Wojewoda stoi na stanowisku, że przepis § 75 ust. 1- 10, w którym ustalone zostały kwestie przeprowadzenia konsultacji społecznych, jest sprzeczny z prawem. Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego podziela zarzut wadliwej wykładni art. 5a ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie, że dopuszczalne jest umieszczenie w statucie gminy niepełnej regulacji dotyczącej trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, w sytuacji gdy w obrocie prawnym funkcjonuje uchwała kompleksowo regulująca tą problematykę.

W skardze do Sądu Wojewódzkiego Wojewoda zarzucił, że § 75 ust. 1- 10 Statutu, istotnie narusza prawo, ponieważ materia dotycząca zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami jest przedmiotem odrębnej uchwały nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołowa. Natomiast zdaniem Sądu pierwszej instancji ponowne uregulowanie przez Radę Miejską Mikołowa materii wskazanej w statucie jest dopuszczalne, ponieważ w art. 5a u.s.g. ustawodawca nie precyzuje, czy rada powinna określać tryb i zasady przeprowadzania konsultacji w sposób generalny, czy ma w każdym przypadku podejmować odrębną uchwałę w tym przedmiocie. Ponadto Sąd uznał, że wprowadzenie tej regulacji do statutu spowoduje, że na zasadzie *lex posteriori legi priori*, obowiązywać będzie nowy stan prawny normujący daną problematykę.

Stanowisko Sądu Wojewódzkiego jest nieuprawnione. Stosownie do art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Wskazać należy, że organ uchwałodawczy związany jest normą kompetencyjną zawartą w ustawie, a norma ta nie pozwala na wprowadzenie odstępstw w postaci rozproszenia materii przekazanej do uregulowania.

Treść i zakres podmiotowy takiej uchwały przesądza jej charakter, jako aktu prawa miejscowego, zawiera bowiem normy skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec gminy oraz regulacje o charakterze normatywnym, określające podmioty uprawnione do udziału w konsultacjach. Kompetencja ujęta w art. 5a ust. 2 u.s.g. upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, przy czym przez zasady należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją konsultacji, ustalającą *in abstracto* fundamenty funkcjonowania tej instytucji w gminie, z trybem zaś wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, tj. procedura umożliwiająca proces konsultacji. Co ważne konsekwencją przyjęcia, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jest wskazanie, iż podlegała ona obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku

urzędowym (por. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 518/14, LEX nr 1990846).

Korzystając z delegacji ustawowej, organ stanowiący gminy powinien w treści uchwały określić, kto będzie podmiotem uprawnionym do inicjowania konsultacji, sposób i formę oraz czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób ich przekazywania do wiadomości mieszkańców gminy. Uchwała nr XIV/247/2011 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołowa kompleksowo i wyczerpująco uregulowała kwestie dotyczące zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Mikołowa, w tym m.in. dotyczące organu uprawnionego do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu konsultacji oraz o zasięgu konsultacji. Ponowne uregulowanie przez Radę Miejską Mikołowa materii unormowanej już uprzednio w innej uchwale, jest niedopuszczalne, gdyż godzi w wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadę poprawnej legislacji. Niedopuszczalne jest, aby w tym samym czasie, na terenie tej samej gminy, przepisy dwóch aktów prawnych tej samej rangi tj. aktów prawa miejscowego, regulowały tę samą materię. Ponadto podkreślić należy, że uchwała Nr XIV/247/2011 realizowała upoważnienie ustawowe zawarte w art. 5a ust. 2 u.s.g. uprawniające radę gminy do podjęcia odrębnej uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Zatem regulowanie tych kwestii w statucie także co do zasady może budzić wątpliwości, (nawet przy braku uchwały podjętej na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g.). Trudno bowiem uznać za „materię statutową” sprawy zastrzeżonej przez ustawodawcę do uregulowania w odrębnym akcie zwłaszcza, że u.s.g. zawiera przepisy nakazujące umieszczenie w statucie gminy przepisów regulujących szczególne materie niemieszczące się w zakresie pojęcia „ustroju gminy”, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.s.g. I tak ujęcia w statucie gminy wymagają np. zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), czy uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3). Kwestie dotyczące konsultacji społecznych ustawodawca polecił uregulować w odrębnej uchwale.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji z chwilą umieszczenia materii dotyczącej trybu i zasad przeprowadzania konsultacji w statucie, zastosowanie ma nowy stan

prawny normujący daną problematykę, w myśl zasady, że przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy. Jednakże, co istotne, przepisy § 75 ust. 1-10 Statutu, inaczej niż przepisy uchwały Nr XIV/247/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r., nie realizują w pełni upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 u.s.g. Ponadto Statut nie zawiera przepisów derogujących postanowienia uchwały nr XIV/247/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r. Stanowisko Sądu jest zatem nieuprawnione na gruncie konstytucyjnej zasady państwa prawnego, a zwłaszcza wynikającego z niej nakazu prawidłowej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Mieści się w nim także konieczność należytego – czytelnego zamieszczania przepisów derogacyjnych. Nie można, więc podzielić oceny Sądu Wojewódzkiego, że brak w przepisach § 75 ust. 1-10 Statutu postanowień derogacyjnych, stanowi jedynie nieistotne naruszenia prawa.

Należy także zgodzić się ze skarżącym organem nadzoru, że „Spis treści” załącznika Nr 1 do uchwały godzi, w wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę przyzwoitej legislacji, Spis treści uregulowany w załączniku Nr 1 do uchwały nie zawiera bowiem żadnych norm prawnych, lecz ma wyłącznie charakter informacyjny; jego celem jest ułatwienie wyszukiwania poszczególnych zagadnień w treści Statutu. Nie powinien więc znaleźć się w treści aktu prawnego. W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych. Zarówno na ustawodawcy, jak i na prawodawcy lokalnym ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, tak pod względem ich treści jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność (zob. wyrok TK z dnia 28 października 2002 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK-A 2009 r., nr 9, poz. 138).

Nie ma natomiast usprawiedliwionych podstaw zarzut skargi wadliwego przyjęcia, że uregulowanie w statucie gminy ustawowych obowiązków radnego, nie stanowi istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji (zasady praworządności) w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 u.s.g.

Zdaniem Wojewody postanowienia § 61 ust. 1 Statutu regulujące kwestie dotyczące obowiązku utrzymywania przez radnych stałej więzi z członkami lokalnej wspólnoty samorządowej są sprzeczne z art. 23 ust. 1 u.s.g. określającym status prawny radnego. Przepis art. 23 ust. 1 u.s.g. stanowi, że „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.”. Natomiast zgodnie z § 61 ust. 1 Statutu: „Radny utrzymuje stałą więź z członkami lokalnej wspólnoty samorządowej, w szczególności przez: 1) pełnienie ogólnodostępnych dyżurów, 2) przyjmowanie postulatów, wniosków i skarg mieszkańców oraz przedstawianie ich właściwym organom, instytucjom lub organizacjom, 3) spotkania z członkami lokalnej wspólnoty samorządowej, informowanie mieszkańców o najważniejszych problemach Miasta, kierunkach jego rozwoju oraz swojej działalności.”.

Skład orzekający NSA nie podziela kierunku wykładni prawa przyjętego w skardze Wojewody, a uznającego, że zgodne z prawem są wyłącznie te postanowienia statutu, których przedmiot został kazuistycznie wskazany w ustawie. Jak podniesiono wyżej statut, jako akt prawa miejscowego, podlega ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie. Nie można więc kwestionować i pomijać generalnego upoważnienia rady gminy do kształtowania jej ustroju wynikającego z przywołanych wyżej przepisów Konstytucji i u.s.g. Trzeba w tym miejscu zważyć, że w literaturze przedmiotu wyrażane są też poglądy uznające, że bezpośrednią i wystarczającą podstawą do stanowienia aktów prawa miejscowego określających ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest przepis art. 169 ust. 4 Konstytucji. Zawarte w nim upoważnienie spełnia wymagane minimum, określa bowiem zarówno organ upoważniony do stanowienia prawa, jak też ogólny zakres stanowienia. Szczegółowe przepisy ustawy ustrojowej (art. 40 ust. 2 u.s.g.) określając treść statutów, oznaczają jedynie granice, o których wspomina Konstytucja (zob. D. Dębek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Warszawa 2014 r., s. 142-145).

Trafne jest stanowisko Sądu Wojewódzkiego, że zaistnienie naruszeń Zasad techniki prawodawczej, nie może automatycznie prowadzić do stwierdzenia sprzeczności z prawem. Powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa

miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Na pewno niedopuszczalne jest takie działanie organu samorządu terytorialnego realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Konsekwencją dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego. Zgodnie z § 115 i § 137 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw.

Sąd Wojewódzki zasadnie uznał, że zamieszczenie w Statucie gminy powtórzenia ustawowego dotyczącego obowiązków radnego, nie stanowi istotnego naruszenia prawa skutkującego koniecznością usunięcia z obrotu prawnego kontrolowanej regulacji. Trafnie przy tym zwrócił uwagę, że dokonując omawianych powtórzeń przepisów ustawowych, Rada Gminy Mikołów nie dokonała ich nieuprawnionej modyfikacji, a zatem nie ma w tym przypadku obawy, że powtórzenia te mogłyby w jakikolwiek sposób wpłynąć na wypaczenie intencji ustawodawcy, jakie przyświecały tworzeniu regulacji ustawowych w tym zakresie. Podkreślić należy, że nakładając na radnego obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz z ich organizacjami, ustawodawca jednak nie określił zasad i form tych kontaktów. Typowymi formami realizacji obowiązku utrzymywania stałej więzi z członkami lokalnej wspólnoty samorządowej są okresowe, bezpośrednie, spotkania z mieszkańcami oraz pełnienie ogólnodostępnych dyżurów. Bezpośredni kontakt radnego z mieszkańcami umożliwia w najpełniejszym zakresie realizację ustawowego obowiązku, określonego w art. 23 ust. 1 u.s.g. Głównym celem takich spotkań jest przyjmowanie postulatów, wniosków, skarg i zażaleń oraz uwag i propozycji członków lokalnej wspólnoty, informowanie ich o aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej gminy oraz o celach, kierunkach i formach działania jej organów. Na pewno treść przepisów § 61 ust. 1 Statutu podkreśla doniosłość i wagę bezpośrednich spotkań radnych z mieszkańcami dla dobra lokalnej wspólnoty samorządowej.

Skarga kasacyjna Wojewody Śląskiego skutecznie podważyła stanowisko Sądu pierwszej instancji w kwestii braku sprzeczności z prawem postanowień § 75 ust. 1-10 zaskarżonej uchwały i z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny

Sygn. akt III OSK 60/21

postanowił, w oparciu o art. 188 P.p.s.a. rozpoznać skargę, poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku w pkt 2 i na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdzenie nieważności § 75 ust. 1-10 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny w pkt 5 sentencji, na podstawie art. 207 § 2 P.p.s.a., odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marta Rębska
M
sekretarz sądowy

