

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu
z dnia 6 kwietnia 2011 r.
IV SA/Po 181/11

Nietezowane

- *Legalis*

Numer 466799

Skład sądu

Ewa Kręcichwost-Durchowska (przewodniczący)Izabela Bąk-Marciniak

Tomasz Grossmann (sprawozdawca)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 06 kwietnia 2011 r. sprawy ze skargi Rady Miasta P. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia 15 grudnia 2010 r. nr (...) w przedmiocie nieważności uchwały Rady Miasta P. w sprawie Statutu Miasta P.;

1. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części dotyczącej orzeczenia o nieważności § 17 ustęp 4 uchwały nr (...) Rady Miasta P. z dnia 09 listopada 2010 r.;
2. w pozostałej części skargę oddala;
3. określa, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części, o której mowa w punkcie 1 wyroku, nie może być wykonane;
4. zasądza od Wojewody W. na rzecz Miasta P. kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Rada Miasta P. (dalej: "RMP"), działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: "ustawa o samorządzie gminnym", w skrócie: SamGminU"), podjęła w dniu 9 listopada 2010 r. uchwałę Nr (...) w sprawie Statutu Miasta P. (dalej: "Uchwała"). Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu (dalej: "Wojewoda") dnia 17 listopada 2010 r.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 15 grudnia 2010 r. nr (...) (dalej: "Rozstrzygnięcie"), wydanym na podstawie art. 91 ust. 1 SamGminU, Wojewoda orzekł nieważność § 17 ust. 4 Uchwały (w brzmieniu: "Rada wybiera 4 sekretarzy, którzy obliczają głosy w głosowaniach jawnych, a także pełnią inne czynności związane z sesją, zlecane przez przewodniczącego obradom. Do obowiązków sekretarzy należy sprawdzanie zgodności protokołu z przebiegiem obrad.") oraz § 47 Uchwały (w brzmieniu:

1. Członkostwa w radzie osiedla nie można łączyć z mandatem radnego.
2. Członek rady osiedla traci mandat z dniem objęcia mandatu radnego.
3. Radny nie może objąć mandatu członka rady osiedla przed stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu radnego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

W uzasadnieniu organ podkreślił, że rada gminy, na podstawie art. 22 ust. 1 SamGminU, posiada wprawdzie kompetencję do regulowania ustroju gminnej wspólnoty samorządowej, organów gminy i gminnych jednostek organizacyjnych według własnego pomysłu i preferencji, jednak granice regulacji statutowej wyznaczają wyraźne nakazy i zakazy ustawowe. Odnosząc to stwierdzenie do postanowienia § 17 ust. 4 Uchwały Wojewoda wskazał, że przepis art. 19 SamGminU - zgodnie z którym rada gminy ze swojego grona wybiera przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym - określa granice w zakresie stanowienia o organizacji wewnętrznej oraz trybie pracy organów gminy, związane z dokonywaniem przez radę gminy wyboru na określone funkcje, wskazując, kogo rada gminy może wybierać. Ustanowienie obowiązku wybierania przez RMP 4 sekretarzy do obliczania głosów w głosowaniach jawnych, wykonywania innych czynności związanych z sesją zlecanych przez przewodniczącego obrad czy sprawdzanie zgodności protokołu z przebiegiem obrad, jest więc sprzeczne z powołanymi przepisami. Ponadto, w świetle § 23 i § 15 Uchwały, brak również uzasadnienia faktycznego dla wybierania przez RMP 4 sekretarzy obliczających głosy czy sprawdzających zgodność protokołu z przebiegiem obrad. Uzasadniając z kolei swe rozstrzygnięcie odnośnie § 47 Uchwały Wojewoda wskazał, że ograniczenia w swobodzie pełnienia przez radnych innych funkcji, mandatów czy członkostwa zostały określone w art. 25b SamGminU - stanowiącym, iż mandatu radnego gminy nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody oraz członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego - który to przepis, jako pozbawiający uprzednio nabytego uprawnienia (a dokładniej: skutkujący, w razie jego naruszenia, wygaśnięciem mandatu radnego, zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw; Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190) nie może być interpretowany rozszerzająco. Tymczasem mocą § 47 Uchwały zwiększono wynikający z art. 25b SamGminU zakres zakazu łączenia mandatu radnego dodatkowo o zakaz łączenia także z mandatem członka rady jednostki pomocniczej (osiedla), co narusza

normę zawartą w przywołanym przepisie.

Od opisanego wyżej Rozstrzygnięcia skargę wywiódło Miasto P. (mylnie oznaczone w skardze jako Rada Miasta P.), które działając na podstawie uchwały RMP nr (...) z dnia 11 stycznia 2011 r. wniosło o uchylenie zaskarżonego aktu w całości oraz obciążenie Wojewody kosztami postępowania w sprawie. Skarżący zarzucił, że Rozstrzygnięcie:

1) w zakresie dotyczącym § 17 ust. 4 Uchwały - narusza art. 19 ust. 1 SamGminU poprzez niewłaściwe zastosowanie oraz art. 22 ust. 1 SamGminU poprzez przyjęcie, że kwestia ustanowienia instytucji sekretarza rady gminy nie mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, i tym samym wykluczenie samodzielności stanowienia przez radę gminy w tych sprawach;

2) w zakresie dotyczącym § 47 Uchwały - narusza art. 3 ust. 1 SamGminU poprzez wykluczenie samodzielności rady gminy w zakresie stanowienia o swoim ustroju wyrażającym się w doborze osób do obsady organów jednostki pomocniczej gminy oraz narusza art. 25b SamGminU poprzez jego zastosowanie w przypadku ustanowienia zakazu łączenia mandatu radnego rady jednostki pomocniczej z mandatem radnego rady gminy.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że powołane przepisy Uchwały nie naruszają istotnie prawa, lecz są z nim zgodne. W kwestii § 17 ust. 4 Uchwały skarżący wskazał, że powołanie się w tym przypadku przez organ nadzoru na art. 19 ust. 1 SamGminU jest chybione, ponieważ przepis ten dotyczy kwestii przewodniczącego rady gminy i osób zastępujących, a ustanowienie instytucji sekretarza rady gminy nie jest ustanowieniem nowego organu gminy (Miasta P.), lecz mieści się w pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, których uregulowanie leży w kompetencji rady gminy zgodnie z art. 22 ust. 1 SamGminU. Natomiast odnośnie § 47 Uchwały skarżący podniósł, że wbrew interpretacji organu nadzoru wskazującego na niezgodność tego postanowienia z art. 25b SamGminU, regulacja § 47 Uchwały nie ogranicza radnego rady gminy w wykonywaniu jego mandatu, gdyż dotyczy ona kwestii mandatu radnego rady jednostki pomocniczej (osiedla). Uregulowany w tym postanowieniu Uchwały zakaz łączenia mandatów należy uznać za kwestię ustrojową, ponieważ jest on ściśle związany z obsadą organów jednostek pomocniczych gminy. Skoro gmina (rada gminy) ma samodzielność w zakresie stanowienia o tworzeniu jednostek pomocniczych (art. 5 SamGminU), to tym bardziej ma ten przymiot w stanowieniu o zasadach członkostwa w organach tychże jednostek. Wprowadzenie omawianego zakazu łączenia mandatów jakkolwiek jest różnicowaniem uprawnień w zakresie możliwości uczestniczenia w życiu publicznym, to jednak należy uzasadnić aksjologicznie. Oto bowiem, zgodnie z rotą składanego ślubowania, radny rady gminy działa mając na względzie dobro całej gminy, a nie tylko jej części objętej zasięgiem danej jednostki pomocniczej, natomiast w przypadku radnych rad osiedli Miasta P. nacisk jest położony przede wszystkim na dbałość o dobro konkretnego osiedla - i tu mogą się pojawiać konflikty interesów. Poza tym, aby należyście sprawować nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych - do czego RMP jest zobowiązana - uzasadnione jest rozdzielanie sprawowania przez te same osoby mandatów w RMP i w radach jednostek pomocniczych Miasta P.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru wniosł o oddalenie skargi i zasądzenie od skarżącego na rzecz Wojewody kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych - w pełni podtrzymując swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonym Rozstrzygnięciu, acz z poszerzoną argumentacją. W szczególności organ nadzoru podkreślił, że do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest prawem zakazane, jest dozwolone", lecz zasadę, że "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje". Tymczasem przepisy ustawy o samorządzie gminnym, w tym jej art. 18a, art. 19 i art. 20 nie zawierają regulacji nakazujących wybieranie z grona rady gminy sekretarza rady, co należy interpretować jako wyraźny brak zgody ustawodawcy na udzielenie radzie gminy upoważnienia do wybierania owych sekretarzy. Ponadto przewidziany w Uchwale wybór 4 sekretarzy byłby dokonywany w drodze uchwały RMP (§ 14 ust. 1 Statutu), a brak ku temu wymaganej podstawy w akcie prawnej rangi ustawy. Ponadto Wojewoda podkreślił, że jest oczywistym, iż wynikająca z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1 SamGminU samodzielność regulowania ustroju gminnej wspólnoty samorządowej, organów gminy i jednostek organizacyjnych nie oznacza, że regulacje statutu gminy mogą być sprzeczne z przepisami ustawowymi. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi mandatami, funkcjami czy członkostwem zostały uregulowane w art. 25b SamGminU, którego literalna wykładnia nie nasuwa jakichkolwiek wątpliwości, co do zakresu wskazanego w nim zakazu. Uznanie za dopuszczalny, wprowadzonego w § 47 Statutu zakazu łączenia mandatu radnego RMP z mandatem radnego rady osiedla stanowiłoby oczywiście naruszenie pisemnego znaczenia art. 25b SamGminU, normującego zamknięty katalog mandatów, funkcji i członkostwa, których nie można łączyć mandatem radnego rady gminy. Dodatkowo organ nadzoru podniósł, iż z treści skargi wynika brak należytego umocowania pełnomocnika skarżącej do działania w jej imieniu w niniejszej sprawie, jako że legitymuje się on jedynie pełnomocnictwem ogólnym, udzielonym mu przed podjęciem przez RMP uchwały o zaskarżeniu Rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, zamiast wymaganego, zdaniem organu, pełnomocnictwa szczególnego udzielonego do tej konkretnej sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie jedynie w części.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; dalej: PrUSAU), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. W świetle art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, Nr 1270 ze zm.; dalej w skrócie PostAdmU), kontrola działalności publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem, stosownie do art. 134 § 1 PostAdmU sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie

będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej 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 rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli jest w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwały RMP ustanawiającej Statut Miasta P.

Statut miasta (gminy) jest aktem prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 1 SamGminU), a więc aktem normatywnym rangi podustawowej obowiązującym na obszarze danego miasta (art. 94 Konstytucji RP), uchwalanym przez radę miejską (art. 15 ust. 2 SamGminU) na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 SamGminU. Akt ten reguluje ustroj gminy (art. 3 ust. 1 SamGminU), a w szczególności organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 SamGminU). Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje dalsze jeszcze kwestie, jakie powinny zostać uregulowane w statucie gminy (por. art. 5 ust. 3, art. 11b ust. 3, art. 18a ust. 5, art. 23 ust. 2, art. 37a, art. 51 ust. 3 SamGminU). Wszystkie te kwestie wymienione w powołanej ustawie mieszczą się w pojęciu ustroju (wewnętrznego) gminy (por. A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 r., s. 39).

W myśl art. 169 ust. 4 Konstytucji RP organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (tu: rada miejska) określają ustroj wewnętrzny tych jednostek (tu: miasta) "w granicach ustaw". Na tle tego zwrotu pojawia się wątpliwość, co do zakresu zagadnień mogących stanowić "materię statutową" - czy mianowicie w statucie gminy mogą zostać uregulowane tylko te kwestie, które mają odrębną szczegółową podstawę prawną w ustawie (tak np.: wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., II SA 1682/94, ONSA 1995/4/186; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999 r., s. 52), czy też wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem danej gminy, o ile tylko nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego (tak np.: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1122/04, OwSS 2006/1/9; wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., III SA/KR 625/07, W. Kisiel, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 72-75; A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 r., s. 40-41). Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela drugi z przedstawionych poglądów, w świetle którego pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu gminy jest generalne, a nie kazuistyczne (ustroj gminy reguluje jej statut - art. 3 ust. 1 SamGminU), wobec czego chcąc wykazać niezgodność konkretnego przepisu statutu z prawem, organ nadzoru powinien w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazać konkretny nakaz lub zakaz, który został naruszony przez kwestionowany przepis statutu (tak trafnie wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., III SA/KR 625/07). Tylko takie rozumienie zakresu kompetencji "statutodawczej" prowadzi do możliwie najpełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności gminy; rozumienie odmienne prowadziłoby zaś do zanegowania legitymującej roli przepisów art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 SamGminU (tak trafnie wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1122/04, OwSS 2006/1/9). Powyższe nie stanowi odejścia od zasady, że do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się reguły "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje", a tylko wyraźne przesądzenie, że powołane wyżej przepisy Konstytucji RP i ustawy o samorządzie gminnym stanowią dostateczną podstawę prawną pozwalającą na swobodne (acz w granicach ustaw) normowanie w statucie wszystkich kwestii ustrojowych, w tym także tych wyraźnie w ustawie nie przewidzianych (por. W. Kisiel, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 70).

Mając powyższe na względzie Sąd uwzględnił skargę w części kwestionującej Rozstrzygnięcie w zakresie orzeczenia o nieważności § 17 ust. 4 Uchwały, podzielając stanowisko skarżącego, iż ustanowiona w tym przepisie instytucja sekretarza RMP - t.j. osób pełniących funkcje typowo "techniczne" związane z sesją RMP (obliczanie głosów, weryfikacja protokołu, inne czynności poruczone przez przewodniczącego obradom) i w żaden sposób nie oddziałujących "na zewnątrz", poza strukturę tego organu (RMP) - mieści się w obrębie materii statutowej, jako jeden z elementów unormowania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organu gminy w rozumieniu art. 22 ust. 1 SamGminU. W ocenie Sądu zakazu ustanawiania sekretarzy rady miejskiej nie da się w szczególności wyprowadzić z art. 19 ust. 1 SamGminU interpretowanego a contrario - jak czyni to organ nadzoru. Przepis ten bowiem wskazuje jedynie stanowiska, jakie w strukturze rady muszą być obligatoryjnie obsadzone przez radę w drodze wyboru, natomiast nie wynika zeń - zwłaszcza w kontekście regulacji art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 SamGminU - iż jego celem jest wyczerpujące uregulowanie katalogu osób "funkcyjnych", jakie mogą zostać ustanowione przez radę na potrzeby właściwej organizacji jej prac. Tym samym brak podstaw, aby w przypadku art. 19 ust. 1 SamGminU zastosować wnioskowanie z przeciwności (a contrario), którego podstawową przesłanką jest wszak ustalenie, że dana regulacja ma charakter zamknięty i wyczerpujący, tak że można założyć, iż dany przepis reguluje wszystkie sytuacje, z którymi normodawca chciał powiązać dany skutek prawny (zob. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006 r., s. 217).

W konsekwencji Sąd uznał, iż § 17 ust. 4 Uchwały nie jest sprzeczny z prawem. Odrębną sprawą jest natomiast ewentualna ocena przedmiotowej regulacji w aspekcie sygnalizowanego przez organ nadzoru braku praktycznej potrzeby powoływania sekretarzy RMP. Kwestia celowości ustanawiania badanej regulacji wymyka się jednak ocenie organu nadzoru (art. 85 SamGminU) oraz sądu administracyjnego (art. 1 § 2 PrUSAU).

Wobec powyższego Sąd, na podstawie art. 148 SamGminU, orzekł jak w punkcie 1 wyroku.

W uznaniu Sądu na uwzględnienie nie zasługuje natomiast skarga w części kwestionującej Rozstrzygnięcie w zakresie orzeczenia o nieważności § 47 Uchwały, gdyż podzielić należy spostrzeżenie organu nadzoru, iż przedmiotowa regulacja dotyka bezpośrednio praw obywatelskich. Należy bowiem zauważyć, że § 47 Uchwały wpisuje się w szerszą kategorię regulacji kreujących instytucję tzw. incompatibilitas, czyli niepołączalności (zakazów łączenia) określonych funkcji publicznych lub stanowisk (określanej niekiedy mianem niepołączalności

w jej aspekcie formalnym - por. L. Garlicki. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, t. II, uw. 2 do art. 103). Jak wskazuje się w doktrynie, tego rodzaju regulacje - przewidujące zwykłe nie tylko sam zakaz łączenia określonych funkcji (stanowisk), ale i określone sankcje za nieprzestrzeganie tego zakazu - muszą być analizowane z punktu widzenia przepisów "represyjnych", czyli takich, które bezpośrednio wkraczają w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności (por. D.Lis-Staranowicz, Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2005 r., s. 52).

Powyższe uwagi należy odpowiednio odnieść do przepisów § 47 Uchwały, które w istocie wprowadzają zakaz łączenia mandatów radnego rady miasta i członka rady osiedla oraz określają sankcje za nieprzestrzeganie tego zakazu, w postaci wygaśnięcia ostatniego z wymienionych mandatów (vide § 47 ust. 2 Uchwały). Zatem przepisy te, inaczej niż twierdzi skarżący, nie mają charakteru wyłącznie ustrojowego, lecz dotyczą również praw i wolności obywatelskich - w tym zasady równości i pochodnej wobec niej zasady równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP) - wprowadzając określone ograniczenia w tym zakresie. Dostrzega to zresztą sam skarżący, który stwierdza, że wprowadzenie zakazu łączenia omawianych mandatów jest "różnicowaniem uprawnień w zakresie możliwości uczestniczenia w życiu publicznym". Nie wyciąga wszakże z tego stwierdzenia właściwych wniosków. Tymczasem zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Niedopuszczalne jest więc w szczególności wprowadzanie takich ograniczeń w statucie miasta, który jest niewątpliwie aktem rangi podustawowej.

Odnosząc się w tym miejscu do zarzutu skargi nie respektowania przez organ nadzoru, który stwierdził nieważność § 47 Uchwały, zasady samodzielności (autonomii) gminy i "sztywny formalizm", należy podkreślić, że tworzone w ramach konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności gminy jej regulacje statutowe - w tym także w zakresie zasad i trybu wyborów do organów jednostek pomocniczych (nazwanych i nienazwanych) - muszą być zgodne z porządkiem ustawowym i nie mogą naruszać uprawnień mieszkańców wspólnoty lokalnej wynikających z aktów normatywnych wyższego rzędu. W szczególności oznacza to, że nie można wprowadzić zakazu kandydowania lub łączenia mandatu radnego jednostki pomocniczej z mandatem radnego gminy, skoro przepis rangi ustawowej takiego ograniczenia nie wprowadza (por. M. Augustyniak. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 r., s. 581; P. Chmielnicki. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 434). Na marginesie należy zauważyć, że tego rodzaju zakaz został przez ustawodawcę wprowadzony *expressis verbis* na gruncie partykularnej regulacji art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.). W tym kontekście brak analogicznej regulacji w ustawie o samorządzie gminnym może być poczytywany za świadomą decyzję ustawodawcy co do braku potrzeby wprowadzania takiej formuły *incompatibilitas* w "powszechnym" prawie samorządowym.

Należy podkreślić, iż ewentualna celowość obowiązywania takiej formuły - na co powołuje się skarżący - wymyka się ocenie organu nadzoru i Sądu, jako w istocie postulat *de lege ferenda* skierowany pod adresem ustawodawcy. Za niedopuszczalne należy bowiem uznać "celowościowe" uzupełnianie regulacji ustawowej (tu: art. 25b SamGminU) w kwestiach dotyczących bezpośrednio praw i wolności obywatelskich (tu: niepołączalności mandatu radnego z mandatem członka rady osiedla) - a więc należących jednoznacznie do materii ustawowej - w drodze unormowań aktu podustawowego, jakim jest statut gminy (miasta).

W konsekwencji Sąd uznał, iż § 47 Uchwały jest sprzeczny z prawem, dlatego organ nadzoru trafnie orzekł o jego nieważności. Wobec powyższego Sąd, na podstawie art. 151 SamGminU, orzekł jak w punkcie 2 wyroku.

Sąd za bezzasadny uznał natomiast podniesiony przez organ nadzoru w odpowiedzi na skargę zarzut braku właściwego umocowania pełnomocnika skarżącego. Z żadnego przepisu prawa nie sposób bowiem wywieść (znamiennie, iż organ nadzoru takiego przepisu nie wskazuje), aby pełnomocnictwo uprawniające do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzoru nie mogło mieć charakteru ogólnego, lecz musiało być pełnomocnictwem szczególnym (do konkretnej czynności) i to udzielonym dopiero po podjęciu przez radę miasta uchwały w sprawie wniesienia ww. skargi.

W przedmiocie wykonalności zaskarżonego aktu (pkt 3 wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 152 PostAdmU, zaś o kosztach postępowania (pkt 4 wyroku) - na podstawie art. 200 PostAdmU, art. 205 § 2 PostAdmU w związku z § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.) oraz art. 206 PostAdmU mając na względzie, iż skarga została uwzględniona tylko w zakresie jednego z dwóch zakwestionowanych punktów Rozstrzygnięcia.