



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131. 185 .2014.MS

Warszawa, 17 grudnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 oraz 1318 i z 2014 r. poz. 379, 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/355/2014 Rady Gminy Leszno z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie *Statutu Gminy Leszno* w zakresie § 6, § 15 ust. 1 pkt 5 i 6, § 22 ust. 4 zdanie drugie, § 25 ust. 1 pkt 3 i pkt 7 w zakresie sformułowania „(...) oraz nazwiska radnych, którzy nie uczestniczyli w głosowaniu”, § 34 ust. 4, § 55, § 57 ust. 2 i 5, § 59 ust. 1, § 61 ust. 3, § 74 ust. 2 i 3, § 76 ust. 2, 3 i 4 oraz załącznika Nr 4 do uchwały w części § 9 ust. 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 listopada 2014 r. Rada Gminy Leszno podjęła uchwałę Nr LIV/355/2014 w sprawie *Statutu Gminy Leszno*. Podstawą niniejszej uchwały jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”, a ponadto przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 3 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1), zwanej dalej u.s.g., na mocy których ustrój gminy określa statut, a rada gminy jest wyłącznie właściwa do jego uchwalenia.

W § 6 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Leszno dokonała regulacji w zakresie tworzenia młodzieżowej rady gminy. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie przekracza delegację ustawową dla rady w zakresie uchwalenia statutu gminy bowiem zgoda rady gminy, o której mowa w § 6 uchwały, wynika wprost z art. 5b u.s.g., tak więc akt prawa miejscowego nie może stanowić dla rady podstawy prawnej do wyrażenia zgody w powyższym zakresie.

Niniejszy Statut zawiera szereg norm dotyczących mandatu radnego. Mandat radnego jest mandatem wolnym. Wskazane w Statucie normy określają, że: „Nazwiska radnych, którzy opuścili salę obrad wpisuje się do protokołu” (§ 22 ust. 4 zd. 2 uchwały), protokół z posiedzenia rady powinien zawierać nazwiska radnych nieobecnych na sesji (§ 25 ust. 1 pkt 3 uchwały) oraz nazwiska radnych, którzy nie uczestniczyli w głosowaniu (§ 25 ust. 1 pkt 7 uchwały).

Nadto w § 55 uchwały ustalono, iż radni mają obowiązek: utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami; przyjmować zgłoszone przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać organom gminy do rozpatrzenia; informować i wyjaśniać mieszkańcom przebieg, cele i rezultaty pracy organów gminy; informować wyborców o swojej działalności w radzie; przestrzegać zasad etyki radnego wpływających z treści roty ślubowania.

§ 57 ust. 2 uchwały określa, że w razie niemożności wzięcia udziału w sesji lub w obradach komisji, której są członkami, radni uprzedzają o swojej nieobecności przewodniczącego rady lub wiceprzewodniczącego komisji. Natomiast § 57 ust. 5 uchwały wskazuje, że radny jest zobowiązany do członkostwa w co najmniej jednej komisji.

Wolność mandatu wynika ze ślubowania według roty przewidzianej w art. 23a ust. 1 u.s.g. Powyższe oznacza w szczególności, że radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową, tj. wszystkich mieszkańców gminy, a nie tylko swój komitet, bądź też swoich wyborców. W rezultacie, za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu, radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która podlega weryfikacji podczas wyborów do rady następnej kadencji. Jest to o tyle istotne w przedmiocie rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, że skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy, ani jej przewodniczący nie mogą (bez wyraźnej podstawy prawnej) dodatkowo krępować radnego. W szczególności nie wolno wobec radnego stosować żadnych środków dyscyplinujących (wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r. sygn. akt SA/Wr 2515/95). U.s.g. nie zawiera przepisu mogącego stanowić podstawę normatywnego określenia w statucie gminy obowiązków radnego ponad ustalone w art. 23 ust. 1 (wyrok WSA z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GL 369/08).

W § 34 ust. 4 przedmiotowego Statutu Rada Gminy Leszno wprowadziła zasadę, zgodnie z którą zgłoszenie do tego samego fragmentu projektu uchwały kilku poprawek stosuje się zasadę głosowania bezwzględną większością głosów. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis stanowi przekroczenie delegacji dla rady do podjęcia uchwały w przedmiotowych zakresie. Należy wskazać, iż art. 14 u.s.g. stanowi, iż uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przyjęcie przez ustawodawcę, jako warunku podjęcia uchwały, zasady większości oznacza, że nie jest wymagana (a nawet dopuszczalna) zasada jednomyślności oraz zasada proporcjonalności (oparta na uwzględnieniu poglądów grup wyodrębnionych na potrzeby głosowania). Dla podjęcia uchwały wystarcza, jeżeli jej projekt uzyska wymaganą w danym przypadku większość głosów. Jednakże

ogólna zasada wyrażona w art. 14 u.s.g. nie ma zastosowania jedynie w tych przypadkach, w których ustawa tak stanowi. Odnosi się to zarówno do u.s.g., jak i do innych ustaw. Przepisy o samorządzie gminnym wielokrotnie stanowią inaczej, wprowadzając liczne wyjątki od zasad ustalonych w art. 14. W odmiennym trybie podejmuje się bowiem m. in. uchwały w sprawach:

- 1) wyboru i odwołania przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy (art. 19 ust. 1 u.s.g.);
- 2) zmiany porządku obrad (art. 20 ust. 1a i ust. 4 u.s.g.);
- 3) absolutorium (art. 28a ust. 2 u.s.g.);
- 4) przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta gminy z powodu nieudzielenia mu absolutorium (art. 28a ust. 5 u.s.g.);
- 5) przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta gminy z przyczyny innej niż nieudzielenie mu absolutorium (art. 28b ust. 4 u.s.g.);
- 6) zobowiązań finansowych (art. 58 ust. 2 u.s.g.);
- 7) przyjęcia statutu związku międzygminnego oraz jego zmiany (art. 67 ust. 1 i ust. 3 u.s.g.).

Konkludując powyższe, w ocenie organu nadzoru zapis w akcie prawa miejscowego, stanowiący odstępstwo od ogólnej zasady przyjętej w art. 14 u.s.g. stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA z dnia 28 marca 2008 r. sygn. akt II SA/Op 567/07).

W § 59 ust. 1 niniejszego Statutu Rada Gminy Leszno określiła zasadę, w myśl której warunkiem utworzenia klubu jest zadeklarowanie w nim udziału przez co najmniej 1/3 składu rady, tj. 5 radnych. Ponadto w § 61 ust. 3 Rada ustaliła, iż kluby radnych podlegają rozwiązaniu, gdy liczna ich członków spadnie poniżej 1/3 składu rady, tj. 5 radnych. Stosowanie do art. 23 ust. 2 u.s.g. radni mogą tworzyć kluby radnych, działających na zasadach określonych w statucie gminy. Przepis ten dotyczy materii ustrojowej i winien być interpretowany w powiązaniu z innymi przepisami o charakterze ustrojowym (wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r. sygn. akt II SA 910/96). Kluby radnych ściśle związane są z funkcjonowaniem rady i stąd rada określa zasady działania klubów radnych, co w istocie prowadzić winno do podporządkowania ich radzie. Jak wskazuje się w orzecznictwie, zasady te obejmują również określenie minimalnych limitów osobowych uprawiających do utworzenia klubu. Przy ustaleniu zasad działania klubów radnych, rada powinna mieć na względzie art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, który każdemu zapewnia wolność zrzeszania się. Przenosząc tę konstytucyjną zasadę na grunt funkcjonowania rady gminy, należy ją rozumieć jako wolność zakładania klubów i zrzeszania się w nich przez radnych. Określając zasady działania klubów, rada nie może więc stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów, najczęściej politycznych lub społecznych. Przy niewielkiej liczebności ustawowego składu rady, ustalenie w statucie gminy wysokiego progu liczbowego tworzenia klubu radnych stanowi istotne naruszenie art. 23 ust. 2 u.s.g. Ustanawianie progów liczbowych umożliwiających tworzenie i funkcjonowanie klubów radnych, na bardzo wysokim poziomie – a tak jest w przypadku, gdy ustanawia się go na poziomie 1/3 składu rady – w praktyce dezawuuje wolność zrzeszania się, rozumianą w kontekście rozpoznawanej sprawy, jako wolność zakładania klubów radnych (wyrok NSA z dnia 23 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1616/04). Określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady (wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2013 r. sygn. akt II OSK 1619/13). W świetle powyższego ustalenia określone w § 59 ust. 1 oraz w § 61 ust. 3 uchwały w zakresie określenia 5 radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub w sposób istotny naruszają art. 58 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 23 ust. 2 u.s.g.

Kwestionowana uchwała nie zawiera właściwych postanowień regulujących zasady udostępniania dokumentów i korzystania z nich, a taki wymóg wynika z art. 11b ust. 3 u.s.g. Regulacja Statutowa zawarta w Dziale VI niniejszej uchwały ogranicza się do wskazania podmiotów uprawnionych do otrzymania dokumentów poprzez ustalenie, że dokumenty udostępniane są mieszkańcom, oraz określenie przedmiotu udostępnienia, zawężonego do informacji, wstępu na sesję, wstępu na obrady komisji, z wyjątkiem czynności kontrolnych komisji rewizyjnej oraz dostępu do

dokumentów dotyczących wykonywania zadań publicznych. Ponadto Rada określiła ograniczenia w zakresie prawa do informacji publicznej, a także wyłączenie uprawnień w zakresie dostępu do dokumentów dotyczących wykonywania zadań publicznych. Unormowanie zawarte w przedmiotowym Statucie nie wyczerpuje, zdaniem organu nadzoru, dyspozycji zawartej w art. 11b u.s.g., a brak ten powoduje sprzeczność uchwały z prawem. Podobne stanowisko wyraził również NSA w wyroku z dnia 17 września 2003 r. sygn. akt II SA/Ka 1044/03, w którym stwierdził, że brak wymaganego przepisami ustawy elementu składającego się na treść aktu realizującego delegację ustawową skutkuje uznaniem uchwały za istotnie naruszającą prawo. W zakresie materii dotyczącej zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich oraz zawarcia jej w statucie jednostki samorządu terytorialnego wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. K 38/01. Stwierdził on, iż przepisy ustaw samorządowych, przewidujące obowiązek określenia zasad dostępu do dokumentów, są zgodne z Konstytucją RP. Według Trybunału przepisy te winnym być rozumiane jako dotyczące aspektów organizacyjno – technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Pojęcie „zasad”, użyte w tych przepisach, odnosi się zatem jedynie do pewnych dyrektyw proceduralnych wskazujących na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie dotyczyć mogą tylko kwestii o charakterze techniczno – porządkowym, jak np. określenie czasu urzędowania (§ 75 Statutu), w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, czy sprecyzowanie zasad, według których odbywać się będzie ich kopiowanie. Jednocześnie Rada Gminy Leszno w § 76 ust. 2-4 określiła zasady odpłatności za udostępnienie informacji publicznej oraz formę wniosku o udostępnienie takiej informacji. W ocenie organu nadzoru takie działanie pozbawione jest podstawy prawnej, gdyż powyższy zakres regulacji unormowany jest w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, z późn. zm.). Ponadto, jak wyżej wskazano pojęcie „zasad” odnosi się do dyrektyw proceduralnych wskazujących na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że kwestionowana uchwała zredagowana została w sposób sprzeczny ze standardami dobrego prawodawstwa. Zauważyć wypada, że treść każdego tekstu prawnego winna być sformułowana w sposób precyzyjny, dający jak największe pole jego interpretacji. Natomiast jakakolwiek niejasność, czy wieloznaczność językowa tekstu prawnego świadczy o jego niedoskonałości. Akt prawa miejscowego podlega ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych podporządkowanych ustawie i nie służy do jej przepisywania, bądź modyfikowania jej norm. Przy opracowywaniu aktów normatywnych należy respektować Zasady Techniki Prawodawczej, zawarte w rozporządzeniu Prezes Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych, a także wprowadzają wymóg redagowania przepisów prawnych tak, aby dokładnie w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje prawodawcy.

W tym kontekście należy stwierdzić, że:

- § 15 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 odwołują się do nieistniejącego ust. 2 pkt 2,
- § 34 powtarza zapis § 23 ust. 4,
- § 9 ust. 3 znacznika Nr 4 do uchwały odwołuje się do nieistniejącej jednostki redakcyjnej (natomiast w § 3 ust. 4 mowa jest o ewidencji osób wyróżnionych tytułami).

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (- myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części, wprowadzenie do wyliczenia oraz

punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem.

Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem pkt, bez kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką chyba, że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej.

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez a, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe a następnie wieloliterowe: za), zb) zz); zza, zzb

Każdy tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem „tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret.

Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp. rozpoczyna się od akapitu.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski



