



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2012 r.

Poz. 3138

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 259/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 19 lipca 2012 r.

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Gminy Sosnowica z dnia 16 czerwca 2011 r. nr VII/53/11 w przedmiocie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy Sosnowica

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Marek Zalewski

Sędziowie : Sędzia WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca), Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak

Protokolant: Stażysta Aleksandra Frączkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 19 lipca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Sosnowica

z dnia 16 czerwca 2011 r. nr VII/53/11

w przedmiocie wprowadzenia zmian w Statucie Gminy Sosnowica

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 1 pkt 7 i 8;

II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części objętej punktem I wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr VII/53/11 z dnia 16 czerwca 2011 r. Rada Gminy Sosnowica wprowadziła zmiany w Statucie Gminy Sosnowica stanowiącym załącznik do uchwały Nr V/28/03 Rady Gminy Sosnowica z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sosnowica.

Pismem z dnia 5 kwietnia 2012 r. Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na powyższą uchwałę domagając się stwierdzenia jej nieważności w części obejmującej § 1 pkt 7 i 8.

Wojewoda podał, że uchwałą Nr VII/53/11 znowelizowano Statut Gminy Sosnowica w ten sposób, że zwiększono limit osobowy niezbędny do utworzenia klubu z trzech do pięciu osób („Klub liczy co najmniej pięciu radnych” - § 1 pkt 7 uchwały) i wprowadzono wymóg rozwiązania klubu gdy liczba członków spadnie poniżej pięciu („Klub ulega rozwiązaniu gdy liczba ich członków spadnie poniżej pięciu” - § 1 pkt 8 uchwały). W ocenie Wojewody, powyższe uregulowania zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 Konstytucji RP i art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), dalej: u.s.g.

Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 23 ust. 2 u.s.g. radni mogą tworzyć kluby radnych działające na zasadach określonych w statucie gminy. Z przytoczonego przepisu wyraźnie wynika upoważnienie rady gminy do uregulowania w statucie zasad działalności klubu radnych. Wolność zrzeszania się jest konstytucyjną zasadą (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP), którą w odniesieniu do rady gminy należy rozumieć jako wolność zakładania klubów i wolność zrzeszania się w nich przez radnych. Określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady. Na potwierdzenie tego stanowiska Wojewoda przytoczył orzeczenia sądów administracyjnych. Podkreślił również, że podwyższenie limitu osobowego klubów radnych w trakcie kadencji doprowadziło do konieczności rozwiązania funkcjonującego klubu trzyosobowego i pozbawiło radnych zrzeszonych w tym klubie uprawnienia do zrzeszania się według wcześniej przyjętych kryteriów. Wojewoda zwrócił uwagę, że ograniczenie prawa radnych do zrzeszania się w dowolnie tworzonych klubach wpływa również na skład komisji rewizyjnej. Przepis art. 18a ust. 2 u.s.g. stanowi, że w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Sosnowica wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu podniesiono, że ustalenie minimum członków klubu na pięć osób w radzie piętnastoosobowej jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. W ocenie Rady Gminy Sosnowica ustawodawca nie określił w tym zakresie jakiegokolwiek limitu dla rady gminy, dając tym samym organowi stanowiącemu legislacyjną swobodę. W ocenie Rady Gminy, przepis art. 23 ust. 2 u.s.g. należy interpretować przez pryzmat przepisu art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych. Stanowisko Wojewody godzi w zasadę samodzielności gmin. Statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nie normowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi.

Rada Gminy podkreśliła, że jedynym motywem podwyższenia minimalnej liczby członków zdolnych do utworzenia klubu była konieczność dostosowania prac klubów do działania rady gminy, tak by funkcjonowanie klubów radnych było celowościowo powiązane z pracami rady gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny Lublinie zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. Nr 270), dalej: p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie, między innymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność takiego aktu lub uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem zawarty w niej wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 1 pkt 7 i 8 jest uzasadniony.

W myśl art. 23 ust. 2 u.s.g. radni mogą tworzyć kluby radnych działające na zasadach określonych w statucie gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, który Sąd w rozpoznawanej sprawie podziela, że przepis art. 23 ust. 2 u.s.g. dotyczy materii ustrojowej i winien być interpretowany w powiązaniu z innymi przepisami o charakterze ustrojowym. Kluby radnych ściśle związane są z funkcjonowaniem rady i stąd radzie przyznana została kompetencja określenia zasad działania klubów radnych, jednak zasady te nie mogą stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów społeczno-politycznych. Podkreśla się, że wprowadzając regulacje o charakterze ustrojowym, rada nie może naruszać przepisów Konstytucji i ustaw. Przy ustaleniu zasad działania klubów radnych, powinna mieć na względzie art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, który każdemu zapewnia wolność zrzeszania się. Zasadę należy rozumieć jako wolność zakładania klubów i zrzeszania się w nich przez radnych. Konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się potwierdza art. 23 u.s.g., który przyznaje radnym prawo tworzenia klubów i nie wprowadza w tej materii żadnych dodatkowych wymogów ani ograniczeń. Określając zasady działania klubów, rada nie może więc wprowadzać ograniczeń, które nie

pozwalałaby na korzystanie przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów, najczęściej politycznych lub społecznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1616/04; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt III SA/ Kr 349/04; wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 342/07; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA/Ol 1560/03; wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910/96 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 337/08, niepubl.).

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. (por. wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910/96). Nie można tak interpretować przepisu art. 23 ust. 2 u.s.g., aby wolność zrzeszania się radnych w klubach formalnie gwarantować, ale w praktyce w sposób sprzeczny z tym przepisem, a także z art. 58 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji RP, ograniczać. 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 przez radnych (por. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 23 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1616/04)).

W orzecznictwie wyrażony został również pogląd, że organy gminy mogą kształtować swoje wewnętrzne organizacje, czyli kluby i komisje, w sposób samodzielny i niezależny. Zwrócono jednak jednocześnie uwagę, że statut gminy może normować wszelkie zagadnienia ustrojowe gminy nie normowane wyraźnie w ustawie, ale nie może być sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03).

Podzielając przeważający w orzecznictwie pogląd, że rada gminy nie może pozbawiać radnych prawa tworzenia klubów ani wprowadzać takich rozwiązań, które w znacznie ograniczają prawo zrzeszania się radnych w klubach, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała naruszyła w sposób istotny przepis art. 23 ust. 2 u.s.g., przyznając radnym prawo tworzenia klubów. Należy ponadto zauważyć, że podwyższając limit osobowy klubów radnych (z trzech do pięciu radnych) i wprowadzając tę zmianę w trakcie kadencji, Rada Gminy Sosnowica doprowadziła do konieczności rozwiązania już funkcjonującego klubu trzyosobowego, pozbawiając w ten sposób radnych zrzeszonych dotychczas w tym klubie uprawnienia do zrzeszenia się według wcześniej przyjętych i zaaprobowanych kryteriów. Ustalając progi liczbowe uprawniające do utworzenia klubu rada powinna mieć na względzie występujące realia, w tym liczebność rady oraz wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. Należy się zatem zgodzić z Wojewodą, że 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.

Podkreślić w tym miejscu należy, że na gruncie art. 23 ust. 1 u.s.g. mandat radnego klasyfikowany jest jako mandat wolny. Prawo radnych do tworzenia różnorodnych klubów w istotny sposób wzmacnia możliwości wykonywana przez radnego wolnego mandatu. Grupa tworząca klub zawiązując formalne porozumienie, wyodrębnia i wzmacnia swoją pozycję w radzie. W orzecznictwie wskazuje się, że uzasadnione jest stosowanie do wolnego mandatu radnego, ogólnej reguły porządku prawnego minimalizowania ingerencji prawodawczej: tak długo jak, nie jest to konieczne, nie należy ograniczać przepisami bezwzględnie obowiązującymi mandatu radnego. Chodzi więc o zapewnienie utworzenia klubu przez (w miarę możliwości) każde ugrupowanie polityczne radnych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 czerwca 2004 r., sygn. akt III SA/Kr 349/04).

Trafnie również organ nadzoru wskazał, na związek pomiędzy regulacją dotyczącą liczebności klubów a prawem klubu delegowania swego przedstawiciela do komisji rewizyjnej. Zgodnie z art. 18a ust. 2 u.s.g. w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Z powołanego przepisu wynika, że w skład komisji mogą również wchodzić radni niezrzeszeni, nie mniej jednak kluby mają niewątpliwie uprzywilejowaną pozycję w kształtowaniu składu osobowego komisji rewizyjnej (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1616/04). Każdy klub musi mieć bowiem swojego przedstawiciela, a jak już wcześniej zaznaczono, siła oddziaływania klubów w radzie jest niewątpliwie większa niż radnych niezrzeszonych. Ta okoliczność ma zaś istotne znaczenie, jeśli zważyć na istotną rolę jaką komisja rewizyjna odgrywa przy kontroli organu wykonawczego gminy (np. procedura corocznego udzielania absolutorium). Zatem ograniczenie prawa radnych do zrzeszania się w dowolnie tworzonych

klubach, rzutuje również na możliwość wykorzystania w komisji rewizyjnej owej uprzywilejowanej pozycji klubów, a w efekcie na realizację uprawnień związanych z udziałem w komisji rewizyjnej.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Stwierdzenie nieważności uchwały uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa (por. art. 91 ust. 4).

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że uchwała Rady Gminy Sosnowica z dnia 16 czerwca 2011 r., Nr VII/53/11, w części obejmującej § 1 pkt 7 i 8, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 2 u.s.g. i art. 58 ust. 1 Konstytucji RP i na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 152 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.