

Łódź, dn. 03.12.2008 r.

Sz. P.

Dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

Działając w oparciu o art. 9 pkt. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracamy się z prośbą o podjęcie przez Pana Rzecznika interwencji w przedmiocie istotnego naruszenia prawa, jakiego mogła się dopuścić Rada Miejska w Łodzi, polegającego na przyjęciu uchwały o numerze XLIV/866/08 z dn. 19 listopada 2008 r. zmieniającej uchwały w sprawach nadania statutów osiedlom oraz w sprawie przedłużenia kadencji rad osiedli (dalej: Uchwała), naruszającego przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W naszym przekonaniu uchwała ta narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc nadużycie przez organ władzy przyznanej mu kompetencji obejmującej uchwalanie statutów jednostek pomocniczych gmin, w tym także określanie zasad i trybu wyborów w jednostkach niższego rzędu.

UZASADNIENIE

Kwestionowaną Uchwałą Rada Miejska w Łodzi zmieniła wcześniejsze załączniki nr 3 do wcześniej wydanych uchwał nadających Statuty radom osiedli – jednostek pomocniczych m. Łodzi.

Zmiana ta sprowadza się do:

1. związania długości każdoczesnej kadencji rad osiedli z kadencją każdoczesnie wybranej Rady Miejskiej w Łodzi (§ 1 Uchwały),
2. przedłużenia kadencji obecnie sprawujących mandat rad osiedli (wybranych w wyborach do rad osiedli w dn. 6 marca 2005 r. i 4 czerwca 2006 r.) do dnia upływu obecnej kadencji Rady Miejskiej, wybranej w wyborach w dn. 12 listopada 2006 r. (§ 2 Uchwały).

Uchwała narusza prawo w sposób istotny.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (usg), organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Decyzja w przedmiocie utworzenia jednostki pomocniczej jest decyzją uznaniową (ex: art. 5 ust. 1 usg). Rada gminy nie ma obowiązku jej tworzenia (zob.: wyrok NSA OZ w Łodzi z dn. 18 listopada

1994 r., sygn. SA/Ł 1771-1782/94). Nie oznacza to jednak, że rada gminy może w sposób dowolny dokonywać zmian przyjętych statutów jednostek pomocniczych.

Po pierwsze, zgodnie z ustalonym w orzecznictwie poglądem, statuty jednostek pomocniczych muszą być ustanawiane odrębnie. W konsekwencji również zmiany tych statutów muszą być dokonywane odrębnymi aktami – nie jest dopuszczalne dokonanie „zbiorczej zmiany” statutów (w całości albo w części) jedną uchwałą rady gminy. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyrokach sądów administracyjnych: NSA OZ w Gdańsku z dn. 9 lutego 1994 r. (sygn. SA/Gd 2470/93), NSA we Wrocławiu z dn. 28 października 2003 r. (sygn. II SA/Wr 1501/03). Pogląd ten jest także podzielany w piśmiennictwie (zob. np. M. Augustyniak, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy*, PPP 2007/5/63, M. Błażejczyk i in., *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, PiP 1990/8/28).

Po drugie – przyjęcie Uchwały nie zostało poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami, wbrew przepisowi art. 35 ust. 1 usg. Konsultacje takie winny mieć charakter rzeczywistego zasięgnięcia opinii wszystkich mieszkańców jednostek pomocniczych, których zmiana statutów miałaby dotyczyć, a którzy zechcieliby w odpowiednim trybie przedstawić swoją opinię. W braku takich konsultacji, podjęcie Uchwały miało miejsce z istotnym naruszeniem prawa (w ten sposób: WSA we Wrocławiu, wyrok z dn. 4 grudnia 2007 r., sygn. III SA/Wr 491/07). Dla porządku trzeba dodać, że wymóg konsultacji dotyczy tak uchwalenia statutu, jak i jego zmiany (w ten sposób: wyrok WSA w Szczecinie z dn. 10 października 2007 r., sygn. II SA/Sz 885/07).

Po trzecie – Rada Miejska w Łodzi nie posiada w ogóle upoważnienia ustawowego do przedłużenia kadencji wybranych obecnie rad jednostek pomocniczych. W podstawie prawnej Uchwały wskazano art. 35 ust. 3 pkt. 2 oraz art. 40 ust. 2 pkt. 1 usg. Otóż przepisy te nie przewidują możliwości przedłużenia kadencji wybranych już rad, a jedynie określenie zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 3 pkt. 1 usg) oraz określenie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych (art. 40 ust. 2 pkt. 1 usg).

W wyroku z dn. 30 stycznia 2002 r. (sygn. II SA 2122/01) NSA w Warszawie, odnosząc się do uchwały Rady Gminy Warszawa-Centrum zmieniającej jej wcześniejszą uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania wyborów w jednostkach niższego rzędu w ten sposób, iż wprowadzony został próg frekwencji wyborczej jako przesłanka ważności wyborów. W wyroku tym NSA zauważył, że:

Jedną z zasad wykładni jest ta, iż jeżeli ustawodawca nadaje terminom określone znaczenie, powinny być one stosowane w tymże znaczeniu, chyba że wyraźnie wskazuje się na jego odmienności w konkretnym przypadku. Ustawodawca konstytucyjny trzykrotnie w przepisach dokonał rozróżnienia między określaniem zasad i trybu wyborów a ustalaniem warunków ich ważności. Uczynił to w odniesieniu do organów samorządu terytorialnego materią ustawową. Tego wymogu nie postawił wobec jednostek pomocniczych. Ustawodawca mógł więc w różny sposób uregulować kwestie ich powoływania. W art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnił jednak rady gmin jedynie do określenia zasad i trybu wyborów, a nie ich ważności. Kompetencje normodawcze mają charakter władczy. Władczych kompetencji organów państwa nie można domniemywać, a stosowana wykładnia winna mieć bardziej charakter ścieśniający niż rozszerzający. Na rzecz wąskiego rozumienia pojęcia zasad i trybu wyborów wskazuje zarówno rozróżnienie tych terminów dokonane przez prawodawcę konstytucyjnego, jak i praktyka konstytucyjna niestwarzająca w zasadzie tego typu progów wyborczych w stosunku do organów wybieralnych. Należy podkreślić, że progów wyborczych nie stwarza ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej

Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.), ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 544), czy ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe można twierdzić zasadnie, iż brak wyraźnego ustawowego upoważnienia dla rady gminy do ingerowania w tok kadencji wybranych już organów jednostek pomocniczych wyklucza możliwość podjęcia takiej ingerencji w oparciu o wskazane w Uchwale podstawy prawne.

Po czwarte wreszcie należy podnieść, że Uchwała oparta jest o błędną, instrumentalną i stosowaną dla osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych wykładnię przepisów usg, jest zatem dokonana *in fraudem legis*. Celem ustawodawcy z pewnością nie było umożliwianie radom gmin dokonywania nieuprawnionych eksperymentów polegających na skracaniu albo wydłużaniu kadencji rad jednostek pomocniczych, po to, aby np. upolitycznić wybory do tych rad w dużych miastach albo też zaoszczędzić jakąś kwotę ze środków publicznych na organizowaniu wyborów do rad jednostek pomocniczych. Oczywiście, Rada Miejska w Łodzi mogła w ogóle nie tworzyć jednostek pomocniczych. Jeśli jednak zostały one już utworzone, to po to, aby być rzeczywistymi pierwszymi szczeblami demokracji lokalnej, nie zaś atrapami urzędów demokratycznych stworzonymi np. dla upchnięcia działaczy politycznych młodzieżówek. W szczególności należy bowiem pamiętać, że organy jednostek pomocniczych funkcjonują w oparciu o publiczne fundusze. Podatnicy winni mieć zatem prawo rozliczenia rad jednostek pomocniczych w takich samych procedurach demokratycznych, jak w przypadku rady gminy czy też wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Niedopuszczalna na gruncie art. 2, art. 4 ust. 2 i art. 7 byłaby rozszerzająca wykładnia przepisów powołanych w podstawie prawnej Uchwały, prowadząca do uznania, że rada gminy może dowolnie skracać albo wydłużać trwającą już kadencję rady jednostki pomocniczej. Stanowi to zaprzeczenie normatywnego sensu instytucji, jaką stanowi jednostka pomocnicza.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, prosimy Pana Rzecznika o podjęcie interwencji w opisanej sprawie i podjęcie stosownych kroków, opisanych w art. 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Zał. Kserokopia kwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi.

Ireneusz Jabłoński
Przewodniczący Rady Fundacji
„Projekt Łódź”