

Wyrok z dnia 6 kwietnia 2001 r.

III RN 87/00

Rada gminy nie może określić w akcie prawa miejscowego, że dopuszczalne jest tajne głosowanie nad sprawą należącą do jej kompetencji.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2001 r. sprawy ze skargi Barbary S. na uchwałę Rady Miejskiej w K. [...] w przedmiocie założenia publicznego Gimnazjum w K. na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi z dnia 24 sierpnia 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Łodzi do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Rada Miejska w K. w dniu 11 marca 1999 r. podjęła w głosowaniu tajnym uchwałę [...] o założeniu gimnazjum publicznego w K. Uchwałę podjęto na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 1, art. 58 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.), art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz.U. Nr 12, poz. 96) i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Uchwałę tę zaskarżyła Barbara S., działająca w imieniu własnym i grupy mieszkańców Gminy K., podnosząc między innymi, że gimnazjum to powinno posiadać oddział w miejscowości N. z uwagi na trudności z dowozem niektórych dzieci i nieprzystosowanie proponowanej siedziby gimnazjum do przyjęcia przewidywanej liczby uczniów. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi wyrokiem z dnia 24 sierpnia 1999 r. [...] skargę oddalił. Sąd przyjął, iż zaskarżona uchwała nie narusza przepisów prawa

regulujących tworzenie gimnazjów, zaś argumenty podnoszone przez skarżącą mają charakter słusznościowy. Wątpliwości rodziców co do uciążliwości dowozu dzieci do gimnazjum są zrozumiałe z punktu widzenia należytego wykonywania władzy rodzicielskiej, nie mogą jednak stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Odnosząc się do zarzutu, że zaskarżona uchwała narusza prawo, ponieważ podjęta została w głosowaniu tajnym, Sąd stwierdził, że § 24 ust. 2 Statutu gminy nie może być odczytywany jako zakaz przeprowadzania głosowań tajnych w innych przypadkach niż nakazuje to ustawa o samorządzie gminnym. Głosowanie tajne powinno być wyjątkiem od zasady jawności. Poza przypadkami, w których ustawa o samorządzie gminnym przewiduje głosowania tajne, mogą pojawić się inne uzasadnione przypadki, wymagające przeprowadzenia głosowania tajnego. Decyzja w tym przedmiocie powinna zostać podjęta w drodze głosowania. Wyłączenie możliwości podejmowania uchwał w głosowaniu tajnym, poza przewidzianymi w ustawie, byłoby niczym nieuzasadnionym ograniczeniem uprawnień organów samorządowych, jak i samych radnych. Sąd stwierdził, że przegłosowanie zaskarżonej uchwały w głosowaniu tajnym odbyło się bez naruszenia prawa, w zgodzie z ustawą o samorządzie gminnym oraz zgodnie ze statutem i regulaminem Rady Miejskiej w K.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w rewizji nadzwyczajnej powyższemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, § 24 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w K. z dnia 15 lutego 1996 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy w K. (Dz.Urz. Woj. Płockiego Nr 11, poz. 109) oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Łodzi. Podniósł w szczególności, że art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że o ustroju gminy stanowi jej statut, zaś art. 22 ust. 1 tej ustawy określa, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Na tej podstawie Rada Miejska w K. podjęła uchwałę o uchwaleniu statutu gminy. Został on ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Płockiego Nr 11, poz. 109. Paragraf 24 ust. 2 tego Statutu ma następującą treść: „Z zastrzeżeniem przypadków określonych w ustawie, uchwały rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady, w głosowaniu jawnym przez podniesienie ręki”. Treść normatywna przytoczonego przepisu Statutu

odpowiada treści przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, że Rada Miejska w K. uchwaliła tryb głosowania nad uchwałami nawiązujący do zasady wyrażonej w ustawie. Wynika z tego, że tylko w sprawach wyraźnie w ustawie o samorządzie gminnym określonych Rada Miejska w K. może przeprowadzić głosowanie tajne, np. w sprawie wyboru burmistrza i jego zastępcy (art. 28 ust. 2 i 3), natomiast o innych sprawach rozstrzyga w głosowaniu jawnym. Stanowiska tego nie zmienia wydany na podstawie § 17 ust. 1 Statutu regulamin rady stanowiący jego załącznik nr 4. Według § 30 ust. 7 regulaminu rada może zarządzić głosowanie tajne w każdej sprawie o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa o samorządzie gminnym przesądziła, iż aktem lokalnym normującym ustrój gminy jest statut (art. 3 ust. 1), zaś ustawa nie zawiera przepisów zobowiązujących radę gminy do uchwalenia regulaminu jej funkcjonowania, a sposób głosowania nad uchwałami należy do kategorii ustroju gminy, o sposobie głosowania nad poszczególnymi uchwałami rozstrzyga statut gminy.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego statut gminy należy do przepisów gminnych (wyroki z dnia 2 grudnia 1994 r., II S.A. 1474/94 - OSNA 1995 z. 4, poz. 175, z dnia 14 listopada 1996 r., S.A. 924/96 - ONSA 1997 z. 4, poz. 164). Wyszczególnienie spraw, których swoisty charakter przemawia za większą przydatnością głosowania tajnego, powinno znaleźć się w statucie. W razie przewidywania możliwości przeprowadzenia głosowania tajnego także w innych sprawach, trudnych do określenia podczas uchwalania statutu, powinien on określić stosowne procedury umożliwiające złożenie wniosku o przeprowadzenie tajnego głosowania i jego przyjęcie. Wbrew stanowisku Sądu, wyrażonemu w kwestionowanym wyroku, Rada Miejska w K. nie miała podstaw prawnych do przeprowadzenia głosowania tajnego w sprawie powołania gimnazjum, nie przewidywał bowiem tego jej Statut. Nie było także podstaw do przyjęcia, iż regulamin pracy gminy, przyjęty przez nią jako załącznik do statutu, stanowi akt równej z nim rangi i zawarte w regulaminie odmienne postanowienia odnośnie do sposobu głosowania mogły stanowić podstawę prawną do przeprowadzenia takiego głosowania. Prezentowane w wyroku z dnia 24 sierpnia 1999 r. stanowisko co do charakteru regulaminu nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, która nie zawiera przepisów zobowiązujących radę gminy do uchwalenia regulaminu jej pracy. Zawarta w takim akcie regulacja nie odnosi się do problemów natury ustrojowej zaszczytanych do unormowań statutowych, lecz kwestii związanych z zorganizowaniem

pracy i obsługą organów gminy. Nie jest również dopuszczalne kwalifikowanie regulaminu rady jako załącznika do Statutu gminy w celu podniesienia go do rangi aktu ze sfery ustrojowej. Stanowisko takie jest zbieżne z dotychczasowym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 4 kwietnia 1996 r., II S.A. 3174/95 (ONSA 1997 z. 2, poz. 74) przyjął, iż nie jest dopuszczalne kwalifikowanie regulaminu pracy rady gminy jako załącznika do statutu gminy w celu podniesienia go do rangi statutu ze sfery ustrojowej.

Nie bez znaczenia przy ocenie kwestionowanego wyroku są - w tym zakresie, zwłaszcza w świetle art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - postanowienia art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.), według którego uchwały rady i zarządu powiatu zapadają w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.), stanowiący, że uchwały sejmiku województwa zapadają w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Rozwiązania te mają charakter systemowy i świadczą o woli ustawodawcy realizowania w ustawodawstwie systemowym zwykłym konstytucyjnego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej, wyrażonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Ograniczenie tego prawa może nastąpić tylko ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Z art. 61 Konstytucji wynika, że wyjątki od zasady jawności działania mogą wynikać tylko z przepisów ustawowych i nie mogą być wprowadzone aktem niższego rzędu jakim jest statut gminy. Stanowisko takie prezentowane jest również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. w wyroku z dnia 3 grudnia 1999 r., III S.A. 1699/99.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy rada gminy jest upoważniona do określenia w drodze regulaminu stanowiącego załącznik do statutu gminy, że rada gminy może zarządzić głosowanie tajne w każdej sprawie, o ile przepisy statutu nie stanowią inaczej. W związku z tym wymaga wyjaśnienia, na jakiej podstawie prawnej i w jakiej formie

prawnej rada gminy może uregulować sposób głosowania w sprawie należącej do jej właściwości. Nie ulega wątpliwości, że określenie przez radę gminy zasad i trybu oraz sposobu podejmowania przez nią uchwał, w czym mieści się decydowanie przez radę gminy o tajności lub jawności głosowania, należy do szerszej pojęciowo kategorii określenia „trybu pracy organów gminy”, co z kolei wymaga zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uregulowania w formie statutu gminy. Należy w związku z tym przyjąć, że zagadnienia „trybu pracy organów gminy”, w tym sposobu głosowania w radzie gminy, należą do sfery wyłączności statutowej i nie mogą być regulowane przez radę gminy w innej formie prawnej, w tym w drodze przepisów regulaminowych. Oznacza to również, że sprzeczne z powyższym przepisem ustawy o samorządzie gminnym są te przepisy statutu gminy, które upoważniają radę gminy do uregulowania tych zagadnień w drodze regulaminu i to nawet wówczas, gdy na podstawie przepisów statutu regulamin stanowi załącznik do statutu.

Kolejnym zagadnieniem prawnym wymagającym rozważenia jest kwestia zakresu samodzielności statutowej rady gminy w przedmiocie określania jawności lub tajności głosowania w sprawach należących do jej właściwości. Należy w związku z tym wskazać, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, tj. w stanie prawnym sprzed nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym dokonanej ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz.497), kwestia jawności obrad rady gminy i jawności głosowania w radzie gminy nie była przedmiotem regulacji ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowił bowiem jedynie, że uchwały organów gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu, chyba że ustawa stanowi inaczej, zaś przepisy tej ustawy przewidywały głosowanie tajne w niektórych sprawach należących do właściwości rady gminy, np. wybór przewodniczącego rady i 1-3 zastępców następował w głosowaniu tajnym (art. 19 ust. 1 ustawy). W związku z tym, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierały ogólnego nakazu jawnego głosowania w radzie gminy - jak czyni to obecnie przepis art. 14 ust. 1 ustawy, który wyraźnie przewiduje, że uchwały organów gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej - to w poprzednio obowiązującym stanie prawnym mogło być sporne, czy dopuszczalne jest określenie w statucie gminy, że rada gminy może za-

zarządzić głosowanie niejawne w każdej sprawie, o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy ustawy lub statutu. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia prawnego wymaga uprzedniego rozwiązania pozornej kolizji między swoiście pojmowaną autonomią statutową gminy a konstytucyjną zasadą jawności życia publicznego i konstytucyjnym prawem do informacji.

Z przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, że o ustroju gminy stanowi jej statut, można wysnuć wniosek, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym regulujące zagadnienia ustroju gminy wyznaczają jedynie granice regulacji statutowej, co oznacza, iż uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) statutowej gminy. Swoboda statutowa gminy jest wszakże ograniczona, bowiem po pierwsze – rada gminy nie może uregulować szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, po drugie – rada gminy nie może w statucie powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, po trzecie - rada gminy jest obowiązana uregulować w statucie te zagadnienia ustrojowe, do których uregulowania w drodze statutu została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Z tego czysto formalnego punktu widzenia rada gminy mogłaby określić w statucie gminy, iż rada gminy może zarządzić głosowanie tajne we wszystkich sprawach, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej, czyli a contrario zarządzenie głosowania tajnego byłoby niedopuszczalne jedynie w przypadkach, gdy przepisy ustawy przewidują głosowanie jawne. Skoro zatem w poprzednio obowiązującym stanie prawnym przepisy ustawy nie przewidywały głosowania jawnego w radzie gminy, to powyższe rozumowanie prowadzi nieuchronnie do wniosku, iż w istocie swoboda rady gminy w zarządzaniu głosowania tajnego nie była niczym ograniczona.

W związku z tym należy stwierdzić, że sposób głosowania w radzie (głosowanie jawne lub tajne) nie jest jedynie czysto technicznym sposobem podejmowania uchwał przez radę gminy, lecz ma doniosłe znaczenie dla zapewnienia jawności podejmowania rozstrzygnięć przez władzę publiczną, co jest z kolei niezbędnym warunkiem i przesłanką demokratyzacji procesów politycznych oraz urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do informacji. Z tego punktu widzenia jest oczywiste, że w zakresie statutowej regulacji sposobu głosowania w radzie gminy konieczne jest uwzględnienie zasady jawności życia publicznego wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko jako jawność obrad rady gminy,

lecz szeroko jako jawność również głosowań przy podejmowaniu uchwał przez radę gminy. Z zasady tej wynika bowiem, że mieszkańcy wspólnoty samorządowej (wyborcy) powinni mieć ustawowo zagwarantowaną nie tylko możliwość przysłuchiwania się wystąpieniom radnych podczas jawnych obrad rady gminy, lecz także możliwość konfrontacji wypowiedzi radnych z ich wiążącym stanowiskiem w sprawie wyrażonym w akcie głosowania jawnego.

Zgodnie z przepisem art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu terytorialnego, w tym działalności rady gminy. Treść konstytucyjnego prawa do informacji została skonkretyzowana w ust. 2 tego przepisu, zgodnie z którym prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. W związku z tym, że konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji obejmuje prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, należy przyjąć, iż urzeczywistnienie tego prawa następuje w drodze ustawowego zagwarantowania jawności obrad rady gminy. Prawo do informacji nie obejmuje natomiast zapewnienia obywatelom-mieszkańcom gminy możliwości domagania się głosowania jawnego w każdej sprawie należącej do właściwości rady gminy.

Z powyższych rozważań wyływa, że w wyniku zgodnej z Konstytucją wykładni przepisów ustawy o samorządzie gminnym, należy przyjąć, iż rada gminy nie jest uprawniona do określenia w statucie, a tym bardziej w innym przepisie prawa miejscowego, że rada gmina może zarządzić głosowanie tajne nad sprawą należącą do jej właściwości. Skoro bowiem jawność obrad i głosowania w radzie gminy jest zasadą, jak trafnie przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, zaś ustawa o samorządzie gminnym określa przypadki, w których głosowanie jest tajne, co zdaje się przemawiać za tym, iż jawność względnie tajność głosowania należy do materii ustawowej, to, mimo iż z zasady autonomii statutowej gminy mogłoby wynikać, iż rada gminy jest właściwa do przyjęcia postanowień w sprawie tajności głosowania, należy ostatecznie zweryfikować ten pogląd i przyjąć, że rada gminy nie może postanowić w statucie, iż może zarządzić głosowanie tajne w sprawie należącej do jej właściwości.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====