



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 października 2015 r.

Poz. 4315

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 510/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 sierpnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

sędzia WSA Marcin Miemiec (sprawozdawca)
sędzia NSA Anna Moskała
sędzia WSA Maciej Guziński

Protokolant

specjalista Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2015 r.
sprawy ze skargi Gminy Kłodzko
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 5 maja 2015 r. nr NK-N.4131.50.13.2015.AB
w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 57 ust. 1 we fragmencie: „przez co
najmniej 3 radnych”, § 58 ust. 5, § 15, § 24 ust. 2, § 86 ust. 2, § 94 ust. 1 i ust. 2, §
91 ust. 2 załącznika do uchwały Nr 48/VII/2015 Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 marca
2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kłodzko

- I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części w jakiej stwierdziło nieważność § 57 ust. 1 we fragmencie: „przez co najmniej 3 radnych”, § 58 ust. 5;**
II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 maja 2015 r. nr NK-N.4131.50.13.2015.AB stwierdził nieważność niektórych przepisów załącznika do uchwały Nr 48/VII/2015 Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kłodzko.

Badając legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie: § 57 ust. 1 we fragmencie: „przez co najmniej 3 radnych” i § 58 ust. 5 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 58 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483); § 15, § 24 ust. 2, § 86 ust. 2, § 94 ust. 1 i ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej także u.s.g.) oraz art. 5 ust. 3 i art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202); § 91 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym polegające na przekroczeniu kompetencji oraz naruszenie art. 87 Konstytucji RP, tj. naruszenie hierarchicznego systemu źródeł prawa poprzez odesłania do aktów wyższej rangi.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ stwierdził, że podstawą prawną uchwały nr 48/VII/2015 jest art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g., który stanowi: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy” w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „O ustroju gminy stanowi jej statut”. Te normy kompetencyjne mają szeroki zakres, ale nie oznacza to dowolności w ustalaniu treści statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają bowiem w granicach i na podstawie prawa. Zasada legalizmu w stanowieniu prawa jest sprecyzowana w art. 94 Konstytucji, stanowiącym: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Organ stwierdził więc, że każda norma kompetencyjna do stanowienia prawa musi być więc tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 57 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Kłodzko postanowiła, że: „Warunkiem utworzenia klubu jest zadeklarowanie w nim udziału przez co najmniej 3 radnych. Każdy radny może być członkiem jednego klubu”. Według § 58 ust. 5: „Kluby ulegają rozwiązaniu, gdy liczba ich członków spadnie poniżej 3 osób”.

Organ powołał art. 23 ust. 2 u.s.g, według którego: „Radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy”. Przepis ten dotyczy materii ustrojowej i powinien być interpretowany w powiązaniu z innymi przepisami ustrojowymi. Materia statutowa oparta o ten przepis nie może być jednak zdaniem organu regulowana całkowicie swobodnie. Organ wywiódł z tego, że wprowadzenie do statutu minimalnego progu liczbowego dla założenia klubu co najmniej 3 radnych godzi w wyrażone w art. 58 ust. 1 Konstytucji prawo wolności zrzeszania się i w sposób istotny ogranicza możliwość wykonywania przez radnego wolnego mandatu. Prawo radnych do tworzenia różnorodnych klubów wzmacnia możliwości wykonywania przez radnego wolnego mandatu. Grupa radnych tworząca klub zawierając porozumienie, wyodrębnia i wzmacnia swoją pozycję w radzie.

Organ stwierdził, że ustalając progi liczbowe utworzenia klubu rada gminy powinna mieć na względzie występujące realia, w tym liczebność rady oraz wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. Określenie trzech radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym w gminie 15 radnych, istotnie ogranicza możliwość zrzeszania się w formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady (wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. II OSK 1619/13). Rada gminy nie może pozbawiać radnych prawa tworzenia klubów ani wprowadzać rozwiązań, które znacznie ograniczają prawo zrzeszania się radnych w klubach, (wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r., sygn. III SA/Lu 107/13).

Artykuł 23 u.s.g. potwierdza konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się przez przyznanie radnym prawa tworzenia klubów. Nie wprowadza w tej materii dodatkowych wymogów ani ograniczeń. Określając zasady działania klubów, rada nie może więc wprowadzać ograniczeń niepozwalających na korzystanie przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów. Organ powołał na tę okoliczność orzecznictwo sądownoadministracyjne. Stwierdził, że przy ustaleniu zasad działania klubów radnych rada powinna uwzględnić art. 58 ust. 1 Konstytucji zapewniający wolność zrzeszania się. Na gruncie funkcjonowania rady gminy należy to także rozumieć jako wolność zakładania klubów i zrzeszania się w nich przez radnych. Rada gminy nie może więc stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z tego prawa. Każde ograniczenie podważa zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji, według której ma to być demokratyczne państwo prawne. Ma zabezpieczać wpływ obywateli na władzę publiczną i ich udział w podejmowa-

niu decyzji państwowych. Wynika stąd także zasada poszanowania wolności i praw jednostki. W demokratycznym państwie prawnym mają być zabezpieczone nie tylko prawa większości, ale winien być uznawany głos i wola mniejszości społeczeństwa.

Z tych zasad organ wywiódł rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności § 57 ust. 1 we fragmencie: „przez co najmniej 3 radnych” oraz § 58 ust. 5 statutu, jako istotnie naruszających art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 58 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji RP.

Organ wskazał, że w § 15 statutu Rada Gminy postanowiła: „Obsługę Rady, Przewodniczącego oraz komisji zapewnia biuro Rady Gminy”. Według § 24 ust. 2. "Pracownik biura Rady Gminy prowadzi rejestr zgłoszonych interpelacji, zapytań i wniosków". Według § 86 ust. 2: „Pracownik biura Rady Gminy prowadzi ewidencję złożonych skarg i wniosków. Dotyczy to także skarg i wniosków zgłoszonych ustnie do protokołu." Według § 94 ust. 1 ust. 2: „1. Dokumenty z zakresu działania Rady i komisji udostępnia pracownik biura Rady Gminy, w dniach i godzinach pracy urzędu. 2. Dokumenty z zakresu działania Wójta udostępniane są w Referacie organizacyjnym, w dniach i godzinach pracy urzędu".

Organ stwierdził, że na podstawie tych przepisów statutu rada gminy nałożyła na osobę obsługującą organ stanowiącego gminy – pracownika urzędu gminy – obowiązki w zakresie: obsługi rady, przewodniczącego rady i komisji rady (§ 15 statutu), rejestrowania zgłaszanych interpelacji, zapytań i wniosków (§ 24 ust. 2 statutu); ewidencjonowania skarg i wniosków składanych do rady (§ 86 ust. 2 statutu). Na pracowników referatu organizacyjnego urzędu gminy w § 94 ust. 2 statutu nałożono obowiązki związane z udostępnianiem dokumentów z zakresu działania wójta.

Odnosząc się do tych przepisów organ nadzoru powołał się na art. 33 u.s.g., według którego wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1); organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2); kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3); kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Do wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) jako do osoby zarządzającej urzędem należy wprowadzenie regulaminu pracy w urzędzie, a co za tym idzie - określenie praw i obowiązków pracowników (art. 33 ust. 5 u.s.g. w zw. z art. 3 ze zn. 1, art. 104 § 1, art. 104² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502). Wiąże się również z art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, według którego czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Organ stwierdził, że w świetle tych przepisów wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje aparatem pomocniczym organów gminy (urzędem gminy). Zatem wyłącznie on wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu, czyli także wobec pracownika ds. obsługi rady gminy. Z uwagi na podległość służbową pracowników urzędu gminy, tylko wójt, jako organ wykonawczy gminy i kierownik urzędu gminy, posiada wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków wykonywania czynności obsługi rady, przewodniczącego i komisji rady, rejestrowania zgłaszanych interpelacji, zapytań i wniosków do rady, czynności ewidencjonowania składanych do rady skarg i wniosków czy czynności związanych z udostępnianiem dokumentów z zakresu działań podejmowanych przez organ wykonawczy. To stanowisko organ nadzoru potwierdził orzecznictwem sądownoadministracyjnym.

W związku z tym organ uznał, że § 15, § 24 ust. 2, § 86 ust. 2 oraz § 94 ust. 1 ust. 2 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g. oraz z art. 5 ust. 3 i art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Następnie organ powołał § 91 ust. 2 statutu: „W sprawach nieuregulowanych dotyczących skarg i wniosków mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Organ odwołał się w związku z tym do art. 87 Konstytucji RP, według którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Konstytucja ustala hierarchię źródeł prawa, gdzie ustawa jest hierarchicznie wyższa od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje więc do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Według organu nadzoru przepisu § 91 ust. 2 statutu koliduje z hierarchią źródeł prawa. Przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Odesłane przez radę gminy w akcie prawa miejscowego do zastosowania przepisów ustawy, czyli przepisów hierarchicznie wyższych, stanowi więc naruszenie prawa – przekroczenie kompetencji rady, gdyż potencjalny czytelnik może odnieść wrażenie, że zastosowanie przepisów ustawy wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Organ zaznaczył, że w przypadku zaistnienia stanu faktycznego, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe.

Gmina Kłodzko zaskarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zarzucając jego niezgodność z prawem, tj.:

- 1) z art. 23 ust. 2 u.s.g. przez przyjęcie, że Rada Gminy Kłodzko ustalając minimalną ilość radnych w klubie w liczbie 3 naruszyła ten przepis,
- 2) z art. 11 b ust. 3 u.s.g. przez przyjęcie, że rada gminy określając szczegółowo zasady udostępniania dokumentów z zakresu działania rady, komisji i wójta naruszyła przepisy art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g. oraz art. 5 ust. 3 i art. 7 pkt 1 i 3 o pracownikach samorządowych,
- 3) z art. 91 ust. 1 u.s.g. przez niewskazanie, jaki przepis naruszyła rada gminy w § 91 ust. 2 statutu postanawiając, że w sprawach nieuregulowanych dotyczących skarg i wniosków mają zastosowanie odpowiednie przepisy k.p.a.

W oparciu o te zarzuty gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Co do minimalnej liczby radnych w klubie, gmina zarzuciła niesłuszność stanowiska organu. Rada Gminy ustalając w § 57 ust. 1 statutu minimalną liczbę 3 radnych w klubie nie naruszyła bowiem art. 23 ust. 2 u.s.g. Rada Gminy liczy bowiem 15 radnych zrzeszonych w 2 klubach: Klubie Radnych PSL – 12 osób, Klubie Radnych Gminy Kłodzko – 3 osoby. W układzie społeczno-politycznym funkcjonującym w Radzie Gminy nie ma więc potrzeby ustalać minimalnej liczby radnych w klubie na poziomie 2 radnych, a liczba 3 radnych jest liczbą adekwatną. Jest ona zgodna z zasadą wynikającą z prawa rzymskiego, że tres faciunt Collegium.

Według art. 23 ust. 2 u.s.g. do kompetencji rady należy ustalenie w statucie zasad działania klubów radnych. Dotyczy to również określenia minimalnego limitu osobowego uprawniającego do założenia klubu przy założeniu, że powinien on uwzględniać występujące realia, w tym liczebność rady oraz wytworzony w niej układ społeczno-polityczny. W dotychczas obowiązującym statucie gminy minimalną liczbę radnych uprawnionych do utworzenia klubu ustalono na poziomie 3 radnych. Nie było to kwestionowane przez organ nadzoru. W sąsiednich gminach minimalny limit liczbowy radnych uprawnionych do utworzenia klubu ustalony został także w ilości 3 radnych.

Organ nadzoru stwierdzając nieważność § 57 ust. 1 we fragmencie: „przez co najmniej 3 radnych” i w § 58 ust. 5 statutu nie uzasadnił tego żadnym argumentem, że w Radzie Gminy kluby powinny liczyć minimum 2 radnych. Według gminy organ nadzoru nakazując obniżenie limitu do 2 radnych naruszył art. 23 ust. 2 u.s.g. Gmina nadmienia, że do Rady Gminy nie wpłynął wniosek o zamiarze utworzenia klubu przez dwóch radnych, z powodu którego należałoby ustalić minimalny próg utworzenia klubu na poziomie dwóch radnych.

Jeśli idzie o funkcjonowanie biura Rady Gminy i udostępniania dokumentów, to zdaniem gminy unormowanie w statucie sprawy prowadzenia obsługi kancelaryjnej Rady w formie biura Rady Gminy nie koliduje z przepisami ustawy o samorządzie gminnym ani ustawy o pracownikach samorządowych. Bezpodstawny jest zarzut organu nadzoru, że Rada Gminy nałożyła na pracownika zatrudnionego w Biurze Rady określone obowiązki, a regulując w § 86 ust. 2 oraz w § 94 ust. 1 i 2 statutu dostęp do dokumentów wywiązała się z określonego w art. 11b ust. 3 u.s.g. obowiązku określenia w statucie zasad dostępu do korzystania z dokumentów i korzystania z nich.

Odnośnie odesłania w § 91 ust. 2 statutu do ustawy, zdaniem gminy organ nadzoru nie określił, jaki przepis prawa naruszyła Rada Gminy postanawiając w § 91 ust. 2 Statutu, że: „2. W sprawach nieuregulowanych dotyczących skarg i wniosków mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”. Bezpodstawny jest więc zarzut, że odesłanie w akcie prawa miejscowego do przepisów ustawy stanowi naruszenie prawa. W ocenie gminy umieszczenie tego postanowienia w statucie pełni jedynie funkcję informacyjną.

Mając to na uwadze gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ w odpowiedzi na skargę podtrzymał dotychczasową argumentację zawartą w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego i wniosł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Według art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1647) w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej także p.p.s.a.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem aktów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może zatem opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Ani ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadzają bowiem innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i z ustawami.

Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyła ten akt (art. 148 p.p.s.a.). Przepis art. 148 p.p.s.a. nie dotyczy jednak każdego uchylenia obowiązującym przepisom prawa, ale tylko takiego, w wyniku którego organ nadzoru mylnie uznał, że zachowanie organu jednostki samorządu terytorialnego narusza prawo w stopniu uzasadniającym jego ingerencję. Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się jedynie do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie: istotne i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny i z ustalonym orzecznictwem sądowym, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

Sąd stwierdza, że rada gminy uchwalając badany statut działała w granicach kompetencji ogólnej, określonej art. 18 u.s.g., stanowiącym, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (ust. 1); do wyłącznej właściwości rady gminy należy (ust. 2 pkt 1) uchwalanie statutu gminy, a o ustroju gminy stanowi jej statut (art. 3 ust. 1 u.s.g.).

Z art. 94 Konstytucji wynika, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stosownie do art. 40 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1); na podstawie ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (ust. 2 pkt 1).

Sąd podkreśla, że według powołanych przepisów Konstytucji granice swobody prawodawczej rady gminy wyznaczają przepisy ustaw, w tym ustawa o samorządzie gminnym. Rada Gminy uchwalając statut obowiązana była więc do przestrzegania przepisów tej ustawy, która w art. 23 ust. 2 stanowi, że radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy. W rozpatrywanej sprawie zastrzeżenia istotnego naruszenia prawa dotyczą dwóch przepisów, a mianowicie § 57 ust. 1 statutu, w którym Rada Gminy postanowiła: „Warunkiem utworzenia klubu jest zadeklarowanie w nim udziału przez co najmniej 3 radnych. Każdy rady może być członkiem jednego klubu”; a także § 58 ust. 5, według którego: „Kluby ulegają rozwiązaniu, gdy liczba ich członków spadnie poniżej 3 osób”.

Organ nadzoru stwierdził, że na podstawie powołanego przepisu art. 23 ust. 2 u.s.g. rada gminy nie miała podstawy prawnej do uregulowania liczby radnych w klubie i że taka regulacja naruszyła przepisy Konstytucji, a mianowicie w art. 58 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący prawo wolności zrzeszania się także radnym przez zrzeszania się w klubach. Ponadto w sposób istotny ogranicza możliwość wykonywania przez radnego wolnego mandatu. Zdaniem organu grupa radnych tworząca klub zawiązując formalne porozumienie, wyodrębnia i wzmacnia swoją pozycję w radzie. Dla wsparcia tego stanowiska organ powołał orzecznictwo sądów administracyjnych. W tej kwestii należy Sąd stwierdza, że sądy administracyjne nie kwestionowały kompetencji rady gminy do statutowego ustalenia minimalnej liczby radnych w klubie, lecz ustalenia jej na zbyt wysokim poziomie 5 radnych, odnosząc tę liczbę do liczby radnych rady gminy w konkretnej, rozpatrywanej sprawie (zob. np. wyrok WSA Szczecinie z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 214/15 oraz cyt. tam orzecznictwo.). Sąd nie podziela zatem stanowiska organu nadzoru, że rada gminy nie mogła ustalić w statucie w ogóle ustalić

liczby radnych zrzeszonym w klubie radnych. Pozostaje jednak do rozstrzygnięcia kwestia, czy w sposób uprawniony ustalono liczbę minimalną 3 radnych.

Ani przepisy ustawy samorządzie terytorialnym, ani inne przepisy ustawowe takiej minimalnej liczby radnych nie określają. Należy zatem dokonać wykładni przepisu art. 23 ust. 2 u.s.g. Klub radnych jest bezspornie ciałem kolegiальnym, czyli grupą osób. Sąd wskazuje, że organ nadzoru używa w badanym kontekście określenia "grupa". Z uwagi na brak definicji prawnej tego określenia należy sięgnąć do jego znaczenia w języku potocznym. W słownikach języka polskiego jako grupę określa się zespół osób, bez podania jego liczby (np. M. Szymczak (red.), Słownik Języka Polskiego, PWN1978, s.704). W naukach o organizacji przyjmuje się, że grupą jest co najmniej kilku ludzi (T. Pszczołowski, Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Ossolineum 1978, s. 74). „Kilka” jest liczebnikiem nieokreślonym oznaczający w sposób przybliżony liczbę od 3 do 9 (M. Szymczak (red.), op. cit. s. 917). Według Wikipedii: "Grupa społeczna – w psychologii społecznej i socjologii zaliczany do zbiorowości społecznej zbiór co najmniej trzech (dopiero 3 osoby tworzą grupę, 2 osoby to para. Trzecia osoba może obserwować interakcje, które zachodzą pomiędzy parą osób, której członkowie współdziałają ze sobą na zasadzie odrębności od innych, w celu zaspokajania własnych potrzeb, charakteryzujący się trwałą strukturą i względnie jednolitym systemem norm i wartości. Według innego poglądu już dwie osoby tworzą grupę społeczną, diadę. W wypadku grupy składającej się z trzech osób można mówić o triadzie. W socjologii pojęcie to jest uznawane za jedno z podstawowych, choć nie jest jednoznacznie rozumiane w różnych szkołach socjologicznych. ... W najszerszym rozumieniu jest to zbiór jednostek, między którymi zachodzą istotne stosunki społeczne".

Badając tę kwestię systemowo, także w odniesieniu do regulacji prawnej, można przyjąć, że ciało kolegiальne zaczyna się od 3 osób (podmiotów). I tak według art. 84 ust. 3 u.s.g. do stowarzyszeń gmin, będących zrzeszeniami osób prawnych, stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach, z tym, że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli. Według art. 27 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zarząd powiatu liczy od 3 do 5 osób.

Biorąc pod uwagę wywody o liczbie osób tworzących ciało kolegiальne, Sąd uznał, że minimalna liczba takiego ciała, którym jest także klub radnych, powinna być ustalona na poziomie 3 radnych. Znaczenie dla określenia takiego minimum ma powołana przez gminę paremia rzymska: Tres faciunt Collegium, przyjęta także we współczesnej europejskiej kulturze prawnej. Sąd uznał zatem, że próg liczbowy 3 radnych z § 57 ust. 1 i § 58 ust. 5 statutu nie narusza prawa oraz nie ogranicza konstytucyjnej zasady swobody zrzeszania się i nie narusza konstytucyjnej zasady legalizmu. W konsekwencji Sąd na podstawie art. 148 p.p.s.a. uwzględniając częściowo skargę gminy uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze w części stwierdzającej nieważność § 57 ust. 1 i § 58 ust. 5 statutu.

Badając legalność pozostałych przepisów statutu zakwestionowanych zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Sąd podkreśla, zgodnie z poglądami nauki prawa i z ustalonym orzecznictwem sądowym, że statut gminy jest aktem prawa miejscowego (zob. np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 924/96, ONSA 1997/4/164; wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00, LEX nr 54148). Biorąc to pod uwagę, Sąd uznaje za bezpodstawne stanowisko gminy, że kwestionowany przepis § 91 ust. 2 statutu gminy nie ma charakteru normatywnego, a jedynie charakter informacyjny. W nawiązaniu do tego Sąd stwierdza, że ten przepis, stanowiący: „W sprawach nieuregulowanych dotyczących skarg i wniosków mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”, wydano z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 u.s.g. naruszenie to polega na przekroczeniu kompetencji, a także na nieuwzględnieniu art. 87 Konstytucji RP, ustanawiającego hierarchiczny system źródeł prawa. Według tego przepisu źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Sąd stwierdza zatem, podziеляjąc argumentację organu nadzoru, że akt normatywny o charakterze wykonawczym do ustawy, jakim jest statut gminy, nie może regulować zakresu obowiązywania ustawy, którą jest kodeks postępowania administracyjnego.

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono ponadto nieważność przepisów statutu regulujących organizację i funkcjonowanie biura Rady Gminy. Należą do tego zakresu następujące przepisy: § 15. Obsługę Rady, Przewodniczącego oraz komisji zapewnia biuro Rady Gminy; § 24 ust. 2. Pracownik biura Rady Gminy prowadzi ewidencję złożonych skarg i wniosków. Dotyczy to także skarg i wniosków zgłoszonych ustnie do protokołu; § 86 ust. 2. Pracownik biura Rady Gminy prowadzi ewidencję złożonych skarg i wniosków. Dotyczy to także skarg i wniosków zgłoszonych ustnie do protokołu; § 94 ust. 1. Dokumenty z zakresu działania Rady i komisji udostępnia pracownik biura Rady Gminy, w dniach i godzinach pracy urzędu.; ust. 2. Do-

kumenty z zakresu działania Wójta udostępniane są w Referacie organizacyjnym, w dniach i godzinach pracy urzędu.

Sąd nie podziela stanowiska gminy, że zakwestionowane przepisy § 94 statutu zostały wydane w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 11b ust. 3 u.s.g., stanowiącego, że zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Według Sądu Rada Gminy wkroczyła w tym zakresie w zakres kompetencji wójta, ustalony w art. 33 u.s.g. Przepis ten stanowi, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1); organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2); kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3); Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5).

Powołane przepisy art. 33 u.s.g. sytuują wójta jako kierownika urzędu gminy, mającego kompetencje do ustalania organizacji i funkcjonowania urzędu jako aparatu pomocniczego organów gminy. Według tej regulacji wójt jest także zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Tę pozycję wyznacza także art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1202). Rada gminy nie może więc ustalać struktury urzędu gminy czy zadań i obowiązków komórek organizacyjnych urzędu, nawet jeśli jest to biuro rady – komórka organizacyjna obsługująca radę, jej organy i radnych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2013 r., III SA/Wr 507/12, LEX nr 1274822). Zgodnie z art. 33 ust. 2 u.s.g. organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Wynika z tego, że wójt ma wyłączną kompetencję do nadania regulaminu organizacyjnego urzędowi gminy. Utworzenie wchodzącego w skład urzędu biura rady, do którego należałoby zapewnienie obsługi rady i jej organów, leży w gestii wójta gminy. Wkraczanie przez radę gminy w kompetencje wójta jest zatem działaniem stanowiącym istotne naruszenie prawa.

Rada gminy jako organ jednostki samorządu wymaga niewątpliwie utworzenia obsługujących ją struktur. Obowiązek zapewnienia radzie gminy takiej obsługi ciąży jednak na wójcie. Jest on do tego zobowiązany, ale może to uczynić w różny sposób, w tym powołując specjalną komórkę organizacyjną w urzędzie (np. biuro rady), której celem będzie obsługa administracyjna rady gminy. Będzie to jednak nadal część tego urzędu, która podlega wójtowi, a nie radzie gminy. Z punktu widzenia pracowniczego wójt jest kierownikiem urzędu i pracodawcą urzędników, także zatrudnionych w takiej komórce organizacyjnej. Jeżeli wójt ją utworzy, to rada nie ma kompetencji polegającej na wpływaniu na zakres jej obowiązków czy sposób wykonywania zadań przez jej pracowników. Należy to bowiem do kompetencji wójta. Każda ingerencja w tym zakresie będzie stanowiła naruszenie właściwości organów i podziału kompetencji między organami gminy. Będzie więc traktowana jako istotne naruszenie prawa. W takim przypadku wojewoda jako organ nadzoru zgodnie z prawem stwierdził nieważność przedmiotowych postanowień § 15, § 24 ust. 2, § 86 ust. 2 i § 94 ust. 1 i 2 statutu gminy.

Biorąc pod uwagę w pozostałej części Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił.