



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 2285

Sygn. akt II SA/Lu 585/17



### W Y R O K

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 14 listopada 2017 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec
Sędziowie	WSA Jacek Czaja
	WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy asystent sędziego Łucja Krasieńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 października 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Krasnobród

z dnia 22 listopada 2016 r. nr XXI/142/2016

w przedmiocie statutu gminy

- I.** stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym: § 7 ust. 3 zdanie drugie, § 8, § 23, § 24, § 33 zdanie drugie, § 34, § 36 Statutu Gminy Krasnobród stanowiącego załącznik do uchwały, § 8, § 16, § 36, § 42 ust. 7 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie stanowiącego załącznik Nr 2 do Statutu oraz § 4 Regulaminu Komisji Rewizyjnej stanowiącego załącznik Nr 3 do Statutu;
- II.** oddala skargę w pozostałej części.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

### Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr XXI/142/2016 Rady Miejskiej w Krasnobrodzie z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krasnobród. Powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), Wojewoda Lubelski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 7 ust. 3 zdanie drugie, § 8, § 23, § 24, § 33, § 34, § 36 Statutu Gminy Krasnobród stanowiącego załącznik do uchwały, § 8, § 16, § 36, § 42 ust. 7 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie, stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu oraz § 4 Regulaminu Komisji Rewizyjnej, stanowiącego załącznik nr 3 do Statutu.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Lubelski wskazał, że w § 7 ust. 3 Statutu Gminy Krasnobród w zdaniu pierwszym postanowiono, iż z dokumentami dotyczącymi działalności organów Gminy obywatele mają prawo zapoznać się w godzinach pracy Urzędu w obecności upoważnionych pracowników, a w myśl zdania drugiego nie podlegają ujawnieniu informacje podlegające ochronie na podstawie ustaw, a w tym ustawy o ochronie danych osobowych. W ocenie skarżącego regulacja zawarta w zdaniu drugim § 7 ust. 3 Statutu wykracza poza materię statutu gminy. Podejmowana na podstawie art. 11 b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym regulacja statutowa może dotyczyć jedynie aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwych dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich, a nie określeniu, które dokumenty (informacje) nie podlegają ujawnieniu.

Wojewoda podniósł, że brak jest również podstaw prawnych do regulowania w akcie prawa miejscowego, jaki stanowi statut gminy, zagadnień uregulowanych w § 8 Statutu Gminy Krasnobród, dotyczących referendum lokalnego. Instytucja referendum lokalnego jest uregulowana w ustawie z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400). Ponowne, a przy tym odmienne od uregulowań zawartych w art. 2 ustawy, normowanie tych kwestii stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę, gdyż może to wywołać u adresatów norm przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Nadto może się pojawić wątpliwość, która z norm (uchwała czy ustawa) i w jakim zakresie znajduje zastosowanie, gdy w uchwale powtórzona zostanie tylko część regulacji odnoszącej się do danej kwestii czyli gdy na grunt uchwały przeniesiony zostanie jedynie fragment ustawy. Nadto powtarzanie w akcie prawa miejscowego uregulowań ustawowych może spowodować także komplikacje w zakresie ustalenia obowiązującego stanu prawnego, gdy dojdzie do uchylenia przepisu ustawy, który wcześniej został powtórzony w uchwale, a który później nie zostanie na czas usunięty przez uchwałodawcę. Powtórzenie w akcie prawa miejscowego norm zawartych w aktach rangi ustawowej należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Wojewoda wskazał, że powyższa argumentacja odnosi się także do treści § 34 Statutu Gminy, w którym Rada określiła podstawy zatrudniania pracowników w Urzędzie. Kwestie te zostały bowiem uregulowane w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902).

Wojewoda zarzucił, że z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zostały wprowadzone do uchwały postanowienia zawarte w § 23 i § 24 Statutu Gminy oraz § 36 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie. Statut Gminy w § 23 stanowi, że radni winni współdziałać z jednostkami pomocniczymi Gminy i informować mieszkańców o poczynaniach władz samorządowych, a według § 24 Statutu poza obowiązkami i uprawnieniami określonymi w ustawie o samorządzie gminnym, radny może: domagać się wniesienia pod obrady Rady spraw wynikających z postulatów i wniosków wyborców, żądać pomocy od Burmistrza w sprawach wynikających z działalności radnego, a w szczególności informacji o planach i realizacji zadań budżetowo-gospodarczych, wydanych rozstrzygnięciach i decyzjach dotyczących mieszkańców, a także okazania dokumentów znajdujących się w posiadaniu Urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania. Ponadto w § 36 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie przyjęto, że radni mają obowiązek utrzymania stałej więzi z wyborcami przez odbywanie spotkań i informowanie mieszkańców o swojej działalności w Radzie.

Wojewoda podkreślił, że powyższe regulacje nie dotyczą kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale odnoszą się do treści art. 23 i następnych ustawy, określających obowiązki radnego. Rada Miejska, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, gdyż kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie w akcie prawa miejscowego, jakim jest statut gminy. Także w innych ustawach, regulujących kwestie związane z mandatem radnego brak jest takiego przepisu.

*Wojewoda wskazał, że w § 33 Statutu Gminy Rada postanowiła, iż zastępca Burmistrza wykonuje zadania powierzone mu przez Burmistrza. W razie nieobecności lub niemożności pełnienia przez Burmistrza obowiązków, Zastępca Burmistrza sprawuje funkcję Burmistrza. Z kolei w § 36 Statutu stanowi, że sekretarz Gminy w imieniu Burmistrza, sprawuje nadzór nad wykonywaniem bieżących zadań przez komórki organizacyjne Urzędu, w szczególności nad terminowym i prawidłowym załatwianiem spraw, przestrzeganiem regulaminu organizacyjnego Urzędu i instrukcji kancelaryjnej. Ponadto w § 16 Regulaminu Rady Miejskiej przyjęto, że w obradach Rady uczestniczą Sekretarz Gminy i Skarbnik Gminy oraz pracownicy wyznaczeni i upoważnieni przez Burmistrza do referowania spraw i udzielania wyjaśnień.*

Wojewoda zarzucił, że przytoczone wyżej postanowienia § 33 i § 36 Statutu Gminy oraz § 16 Regulaminu Rady Miejskiej zostały podjęte z przekroczeniem kompetencji przysługujących radzie gminy. W świetle bowiem przepisów art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 oraz art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902) wyłącznie wójt (burmistrz), jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy, w tym zastępcy wójta (zastępcy burmistrza), sekretarza gminy i skarbnika gminy. W szczególności do wójta należy decyzja o powierzeniu prowadzenia spraw w imieniu wójta - swojemu zastępcy albo sekretarzowi gminy. Żaden inny podmiot nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

*Wojewoda zauważył również, że § 8 Regulaminu Rady Miejskiej stanowi, iż Przewodniczący Rady może zwołać przed sesją, nie posiadając mocy prawnej, spotkanie radnych w celu omówienia niektórych problemów i wymiany poglądów. Uczestnictwo w takim spotkaniu jest dobrowolne. Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymieniona ustawa w drodze przepisów o charakterze bezwzględnie obowiązującym określa, jakie ciała kolegialne i w jakim trybie mogą tworzyć radni. Rada gminy, komisje stałe i doraźne do określonych zadań, komisja rewizyjna oraz kluby radnych są jedynymi przewidzianymi przez ustawę dopuszczalnymi formami kolegialnej pracy radnych. Jedyną odmiennością od tych form pracy przewiduje art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast kwestionowany § 8 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie przewiduje możliwość zwoływania przez Przewodniczącego Rady nieformalnych spotkań radnych, podczas gdy taka forma pracy radnych nie jest przewidziana w ustawie. Ponadto wykracza to poza kompetencje przewodniczącego rady gminy określone w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.*

*Wojewoda zarzucił także niezgodność z prawem § 42 ust. 7 Regulaminu Rady Miejskiej, w którym przewidziano, że w przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” głosowanie tajne powtarza się. Odwołując się do poglądów wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych Wojewoda podkreślił, że akt głosowania jest aktem wiążącym, a zatem reasumpcja, rozumiana jako przeprowadzenie drugiego głosowania, nie może prowadzić do ponowienia głosowania tylko w celu uzyskania określonego wyniku. Regulacje ustawowe w kwestiach głosowania są wyczerpujące i mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a gminy nie mogą tych kwestii regulować odmiennie. W szczególności w przepisach ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje się powtarzania głosowania. Działanie takie byłoby zatem działaniem sprzecznym z prawem. Jakakolwiek reasumpcja głosowania może być dopuszczalna tylko wyjątkowo i wyłącznie w razie stwierdzenia w jego toku oczywistych uchybień i omyłek.*

*Wojewoda wskazał również, że w § 4 Regulaminu Komisji Rewizyjnej Rada Miejska określiła, iż członek Komisji Rewizyjnej podlega wyłączeniu z udziału w kontroli, jeżeli przedmiot kontroli może dotyczyć praw i obowiązków jego albo jego małżonka, krewnych lub powinowatych do drugiego stopnia; członek Komisji może również być wyłączony z udziału w kontroli, jeżeli zachodzą okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności; o wyłączeniu członka Komisji z udziału w kontroli rozstrzyga Rada.*

Wojewoda zwrócił uwagę, że przytoczone regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Zatem zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji.

Powołując się na powyższe zarzuty Wojewoda wywiódł, że zakwestionowane w skardze postanowienia uchwały XXI/142/2016 Rady Miejskiej w Krasnobrodzie w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krasnobród naruszają obowiązujące przepisy prawa w stopniu istotnym, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Krasnobrodzie wniosła o uwzględnienie skargi w całości i stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w skardze zakresie.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie w przeważającej części, a podlega oddaleniu jedynie w zakresie odnoszącym się do żądania stwierdzenia nieważności § 33 zdanie pierwsze Statutu Gminy Krasnobród.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Przepis art. 3 § 2 ust. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 718 z późn. zm., powoływanej dalej jako p.p.s.a.) poddaje tak określonej kognicji sądów administracyjnych między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Z kolei art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 466 z późn. zm.) przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Analiza całości przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności treść ust. 4, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, prowadzi przy tym do wniosku, że stwierdzenie nieważności uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 (zd. 2 ust. 1 art. 91 ustawy).

W myśl art. 93 ustawy o samorządzie gminnym, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Natomiast w tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Należy przy tym podzielić stanowisko, zgodnie z którym wnosząc w trybie art. 93 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym skargę na uchwałę rady gminy do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest związany terminem zaskarżenia przewidzianym w art. 53 § 1-3 p.p.s.a., jak również termin zaskarżenia nie wynika z przepisów powołanej ustawy o samorządzie gminnym (tak wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 roku, II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006/1/7 oraz z dnia 13 stycznia 2005 roku, OSK 1575/04, OSS 2005/3/70, a także postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2005 roku, I OSK 572/05, LEX nr 196722).

W świetle przytoczonych przepisów, w okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodziły więc negatywne przesłanki przewidziane w art. 58 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a, które wyłączałyby merytoryczne rozpoznanie wniesionej przez Wojewodę Lubelskiego skargi dotyczącej uchwały Nr XXI/142/2016 Rady Miejskiej w Krasnobrodzie z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Krasnobród.

Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny, oceniając zasadność skargi i sformułowany w niej wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w określonej w skardze części, miał na względzie treść art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy (jako skutku istotnego naruszenia prawa) po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie

określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Przewidziany w końcowej części przytoczonego przepisu wyjątek od zasady wyłączenia stwierdzenia nieważności uchwały po upływie roku od jej podjęcia znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, w której przedmiot skargi stanowi uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego. W myśl bowiem art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała rady gminy w sprawie statutu gminy należy do aktów prawa miejscowego.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały należy w pierwszym rzędzie wskazać, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji). To zaś oznacza, że akty prawa miejscowego muszą odpowiadać wszystkim zasadom charakteryzującym tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś hierarchii źródeł prawa. Jej wyrazem w odniesieniu do prawa miejscowego jest art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Gminny samorząd terytorialny jest zatem legitymowany do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który wynika bezpośrednio i wprost z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. W myśl art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Wobec tego podkreślić należy, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli niemającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych swojego działania. Jak słusznie podniesiono w skardze, w świetle art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., II OSK m170/10, a także powołany w skardze wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12).

Przedmiot zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały Rady Miejskiej w Krasnobrodzie stanowiło uchwalenie Statutu Gminy Krasnobród.

Upoważnienie do uchwalenia statutu gminy określone jest w art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego uchwalenie statutu gminy należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Przy tym, jak wyjaśniono już wyżej, rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym, tak jak parlament i może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji. Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, to jest art. 169 ust. 4 Konstytucji, a jej konkretyzację stanowi art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Stosownie do art. 169 ust. 4 Konstytucji ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Zatem przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady gminy stanowią także – obok ustawy zasadniczej – ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody statutowej gminy będą zatem polegały na zakazie uregulowania szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie, niż czynią to przepisy ustawy, zakazie powtarzania rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania w statucie zagadnień ustrojowych, do których uregulowania w drodze statutu została gmina upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Akt uchwalony przez gminę nie powinien także zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny lub budzący wątpliwości interpretacyjne.

W niniejszej sprawie Wojewoda Lubelski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 7 ust. 3 zdanie drugie, § 8, § 23, § 24, § 33, § 34, § 36 Statutu Gminy Krasnobród, § 8, § 16, § 36, § 42 ust. 7 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie, stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu oraz § 4 Regulaminu Komisji Rewizyjnej stanowiącego załącznik nr 3 do Statutu.

Przepis § 7 ust. 3 Statutu przewiduje, że z dokumentami dotyczącymi działalności organów Gminy obywatele mają prawo zapoznać się w godzinach pracy Urzędu w obecności upoważnionych pracowników. Nie podlegają ujawnieniu informacje podlegające ochronie na podstawie ustaw, a w tym ustawy o ochronie danych osobowych.

Należy podzielić wyrażoną w skardze cenę, że regulacja zawarta w zdaniu drugim ust. 3 § 7 Statutu wykracza poza materię, która zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym jest przewidziana dla statutu gminy.

Mianowicie art. 11b ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2). Z kolei w myśl ust. 3 art. 11b zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Zatem na mocy ostatnio powołanego przepisu rada gminy została upoważniona do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie „zasad dostępu i korzystania z dokumentów” jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć bowiem dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo do ograniczenia zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też do rozstrzygania o zakresie informacji podlegających udostępnieniu. Regulacje statutu dotyczące zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich nie mogą dotyczyć kwestii unormowanych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) i innych ustawach. W skardze trafnie zwrócono uwagę na wyrok *Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59. Trybunał Konstytucyjny, uznając wymienionym wyrokiem między innymi art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym za zgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podkreślił, że „użyte w zaskarżonych przepisach (niezbyt fortunnie), wyrażenie „zasady” odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie dotyczyć mogą tylko kwestii o stricte techniczno-porządkowym charakterze, jak - przykładowo - określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnianie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie itd.” Trybunał wskazał ponadto, że „materia, którą ustawodawca przekazuje do uregulowania w statutach wskazuje sama przez się, iż unormowanie w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich w żadnej mierze nie mogą wpływać kształtująco na realizację obywatelskiego prawa do informacji. Mogą one natomiast dotyczyć wewnętrznych zasad funkcjonowania struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego”.*

Mając na względzie, że regulacja zawarta w § 7 ust. 3 zdanie drugie Statutu Gminy Krasnobród wykracza poza tak rozumiane zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, a tym samym poza zakres upoważnienia ustawowego Rady Miejskiej w Krasnobrodzie do uregulowania wymienionych zasad w Statucie, należało stwierdzić, iż w stopniu istotnym narusza ona prawo.

Analogicznie należało ocenić § 8 Statutu przewidujący, że: 1. w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania Rady przez upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum gminnego; 2. referendum może być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla Gminy; 3. referendum przeprowadza się z inicjatywy Rady lub na wniosek co najmniej 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania; 4. tryb przeprowadzania referendum określa odrębna ustawa. Brak bowiem upoważnienia do regulowania w statucie gminy tej materii, która nadto została uregulowana w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 400 z późn. zm.).

Przepis art. 2 ustawy o referendum lokalnym w ust. 1 i 2 stanowi, że:

1. w referendum lokalnym, zwanym dalej „referendum”, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
  - 2) co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
  - 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.
2. przedmiotem referendum gminnego może być również:

- 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Zatem omawiany przepis Statutu Gminy Krasnobród, regulując ponownie materię ustawową, reguluje ją przy tym odmiennie od aktualnie obowiązującego stanu prawnego.

Można dostrzec, że statut powtarza w istocie treść przepisu art. 3 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386), który przewidywał, że: 1. w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum gminnego; 2. referendum może być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy. Niewątpliwie zaś w takiej sytuacji może się pojawić wątpliwość, która z norm (uchwała czy aktualnie obowiązująca ustawa) i w jakim zakresie znajduje zastosowanie.

Przed wszystkim jednak, jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, powtórzenie w akcie prawa miejscowego norm zawartych w aktach rangi ustawowej należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Stosownie bowiem do unormowanej w art. 7 Konstytucji zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012r., II OSK 2012/12).

Jak podniesiono już wyżej, w świetle art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Natomiast zakwestionowany przepis Statutu Rady Gminy Krasnobród nie opiera się na upoważnieniu ustawowym, nie uzupełnia przepisów ustawowych, ale powtarza regulacje ustawowe, w nieobowiązującym nadto obecnie brzmieniu. Trzeba także zauważyć, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie, gdyż może to prowadzić m.in. do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy mimo, że styl będzie zrozumiały i wygodny do używania dla członków wspólnoty samorządowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98).

Powyższa ocena znajduje również zastosowanie do przepisu § 34 Statutu Gminy Krasnobród, przewidującego że pracownikami samorządowymi zatrudnionymi w Urzędzie są osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy na podstawie: 1. wyboru - Burmistrz, 2. powołania - Zastępca Burmistrza, Skarbnik Gminy, 3. umowy o pracę - pozostali pracownicy. Przepis ten powtarza bowiem normy zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit c, pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.). W art. 4 ostatnio powołanej ustawy w sposób jednoznaczny zostały określone podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych. Jak wyjaśnił zaś Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 stycznia 2001 r. III RN 40/00 (OSNP 2001/13/424, LEX nr 46924), statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy o samorządzie gminnym, nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych, ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów. Nie oznacza to, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie uznane za naruszenie prawa, ale powtarzanie przepisów ustawowych co do zasady narusza prawo i ewentualne odstępstwo od tej zasady powinno być uzasadnione (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2008 r., II OSK 955/08). Nie można natomiast za uzasadnione powtórzenie uznać zapisu zawartego w § 34 Statutu Gminy Krasnobród.

Regulacja § 34 Statutu narusza omówiony wyżej warunek legalności aktu prawa miejscowego, który musi być wydany na podstawie upoważnienia ustawowego. Takiego upoważnienia w omawianym przypadku brak, gdyż podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych są unormowane w ustawie. Natomiast powtarzając przepis ustawowy, jako uchwalony przez Radę Miejską przepis prawa miejscowego, § 34 Statutu Gminy Krasnobród wkracza w materię zastrzeżoną do regulacji w drodze ustawy, co oznacza istotne naruszenie prawa.

Zasadne są również zarzuty podniesione w skardze w odniesieniu do przepisów § 23 i § 24 Statutu Gminy oraz w § 36 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie, stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu.

W myśl § 23 Statutu radni winni współdziałać z jednostkami pomocniczymi Gminy i informować mieszkańców o poczynaniach władz samorządowych, a według § 24 Statutu poza obowiązkami i uprawnieniami określonymi ustawie o samorządzie gminnym, radny może: 1. domagać się wniesienia pod obrady Rady spraw wynikających z postulatów i wniosków wyborców, 2. żądać pomocy od Burmistrza w sprawach wynikających z działalności radnego, a w szczególności informacji o planach i realizacji zadań budżetowo-gospodarczych, wydanych rozstrzygnięciach i decyzjach dotyczących mieszkańców, a także okazania dokumentów znajdujących się w posiadaniu Urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania. W § 36 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie przewidziano zaś, że radni mają obowiązek utrzymania stałej więzi z wyborcami przez odbywanie spotkań i informowanie mieszkańców o swojej działalności w Radzie.

Przytoczone przepisy prawa miejscowego zostały uchwalone z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle ostatnio wymienionego przepisu statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Przepis ten nie odnosi się natomiast do kwestii sposobu sprawowania mandatu przez radnych, czego dotyczą przepisy art. 23 i następne ustawy o samorządzie gminnym. W tym zakresie do uregulowania w statucie gminy odsyła jedynie art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy.

Rację ma skarżący, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do przestrzegania przepisów ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Rada Gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego. Słusznie zauważył Wojewoda, że ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2014 r., III SA/Lu 647/14, z dnia 8 marca 2016 r., III SA/Lu 1366/15 oraz z dnia 18 października 2016 r., II SA/Lu 544/16, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., IV SA/Gl 794/15).

Przepis § 33 Statutu w zdaniu pierwszym stanowi, że zastępca Burmistrza wykonuje zadania powierzone mu przez Burmistrza, zaś w zdaniu drugim przewiduje, że w razie nieobecności lub niemożności pełnienia przez Burmistrza obowiązków, Zastępca Burmistrza sprawuje funkcję Burmistrza. Ponadto § 36 Statutu stanowi, że sekretarz Gminy w imieniu Burmistrza, sprawuje nadzór nad wykonywaniem bieżących zadań przez komórki organizacyjne Urzędu, w szczególności nad terminowym i prawidłowym załatwianiem spraw, przestrzeganiem regulaminu organizacyjnego Urzędu i instrukcji kancelaryjnej. W myśl zaś § 16 Regulaminu Rady Miejskiej, stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu, w obradach Rady uczestniczą Sekretarz Gminy i Skarbnik Gminy oraz pracownicy wyznaczeni i upoważnieni przez Burmistrza do referowania spraw i udzielania wyjaśnień.

W ramach oceny legalności przywołanych przepisów prawa miejscowego wskazać należy na przepisy art. 33 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle których wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy, a także wójt, jako kierownik urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Z kompetencjami wójta określonymi w ustawie o samorządzie gminnym korelują przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.), które art. 7 w pkt 1 i 3 stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje czynności w sprawach



z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2.

Mając na względzie przywołane przepisy zasadnie podnosi skarżący, że wójt (burmistrz) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Wójt (burmistrz), jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Zatem to wójt może wydawać swojemu zastępcy, sekretarzowi, skarbnikowi gminy i kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych polecenia służbowe. Inny podmiot nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych, a do wójta, jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego, należy powierzanie tym pracownikom określonych obowiązków, w tym udziału w sesji rady gminy, jak również powierzanie prowadzenia określonych spraw gminy w imieniu wójta jego zastępcy lub sekretarzowi gminy.

Taką nieuprawnioną ingerencję w wynikające z przytoczonych norm ustawowych kompetencje wójta (burmistrza) jako zwierzchnika służbowego stanowią regulacje zawarte w zdaniu drugim § 33 Statutu oraz w § 36 Statutu, wskazujące konkretne zadania i obowiązki określonych w tych przepisach pracowników samorządowych. Natomiast cechy takiej ingerencji nie nosi przepis zdania pierwszego § 33 Statutu, który przewiduje jedynie, że zastępca Burmistrza wykonuje zadania powierzone mu przez Burmistrza.

W konsekwencji Sąd uznał, że regulacja § 33 zdanie pierwsze Statutu Gminy Krasnobród nie narusza prawa, tym bardziej w stopniu rażącym, co dopiero pozwałoby na stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie. Wobec tego w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności § 33 zdanie pierwsze Statutu Sąd oddalił skargę.

*Sąd w pełni podzielił natomiast stanowisko skarżącego, iż w rażącej sprzeczności z przepisami prawa pozostaje § 8 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie, według którego Przewodniczący Rady może zwołać przed sesją, nie posiadającą mocy prawnej, spotkanie radnych w celu omówienia niektórych problemów i wymiany poglądów. Uczestnictwo w takim spotkaniu jest dobrowolne.*

Nie budzi wątpliwości, że przytoczona regulacja nie mieści się w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wprawdzie według tego upoważnienia statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, jednakże zasadnie podniesiono w skardze, że ustawa o samorządzie gminnym w przepisach o charakterze bezwzględnie obowiązującym określa w sposób całościowy jakiego rodzaju ciała kolegialne i w jakim trybie mogą tworzyć radni. Ustawa stanowi, że są to rada gminy jako organ stanowiący gminy (art. 15 w związku z art. 17 ustawy o samorządzie gminnym), komisje stałe i doraźne do określonych zadań (art. 21 ust. 1 ustawy, przy czym art. 21 ust. 4 przewiduje możliwość uczestniczenia w posiedzeniach komisji radnych niebędących jej członkami, zabierania głosu w dyskusji i składania wniosków bez prawa udziału w głosowaniu), komisja rewizyjna (art. 18a ustawy) oraz kluby radnych (art. 23 ust. 2 ustawy). Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje innej formy kolegialnej pracy radnych. Dlatego też ustanowienie w Statucie Gminy formy takiej pracy nieprzewidzianej ustawą należy uznać za naruszające prawo w stopniu istotnym, mając nadto na uwadze, że zwoływanie tego rodzaju nieformalnego spotkania radnych nie mieści się w kompetencjach przewodniczącego rady gminy wymienionych w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ze zdania pierwszego ostatnio powołanego przepisu wynika, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Zasadne są również zarzuty kwestionujące legalność § 42 ust. 7 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie.

*Przepis § 42 Regulaminu stanowi, że: 1. głosowanie tajne stosuje się w przypadku: wyboru i odwołania Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady; 2. w głosowaniu tajnym radni głosują za pomocą kart ostemplowanych pieczęcią Rady. Za każdym razem Rada ustala sposób głosowania, natomiast głosowanie przeprowadza wybrana z grona Rady komisja skrutacyjna, z wybranym spośród siebie przewodniczącym komisji; 3. komisja skrutacyjna przed przystąpieniem do głosowania, objaśnia sposób głosowania i przeprowadza je wyczytując kolejno radnych z listy obecności; 4. kart do głosowania nie może być więcej niż radnych obecnych na sesji; 5. po przeliczeniu głosów*

przewodniczący komisji skrutacyjnej odczytuje protokół, podając wynik głosowania, zaś Przewodniczący Rady informuje czy wybór lub inna czynność została dokonana; 6. karty z oddanymi głosami i protokół z głosowania stanowią załącznik do protokołu obrad sesji; 7. w przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” głosowanie tajne powtarza się.

*Należy zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, że zapis § 42 ust. 7 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie, dopuszczający powtórne głosowanie w tym samym przedmiocie, narusza prawo.*

Ustawa o samorządzie gminnym reguluje tryb, w jakim podejmowane są uchwały rady gminy. Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 14 ustawy). Jednocześnie według art. 19 ust. 1 ustawy wybór przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady następuje w głosowaniu tajnym. W tym samym trybie następuje odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących (art. 19 ust. 4 ustawy).

Rada gminy nie może natomiast dowolnie kształtować trybu i sposobu głosowania w sprawach, które należą do jej właściwości. Przepisy ustawowe w kwestiach głosowania są unormowaniem wyczerpującym i brak jest podstaw do odmiennego regulowania tych zagadnień w statucie. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera natomiast norm zezwalających na powtórzenie głosowania. Głosowanie uznaje się w doktrynie i orzecznictwie za swoisty akt, w trakcie którego dochodzi do złożenia przez każdą osobę uprawnioną i według określonej prawem procedury - oświadczenia woli, w myśl którego opowiedziała się ona za wnioskiem, przeciw wnioskowi, wstrzymała się od głosu lub oddała głos nieważny. Złożone w takich warunkach oświadczenia woli /głosy/ tworzą, łącząc się ze sobą, jedną kolegiąlną czynność organu, którą można określić jako akt wyboru (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2003 r., II SA/Po 1101/01 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., II SA/Wr 2586/03, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., III SA/Lu 1366/15).

Oczywistym jest, że skutki prawne aktu głosowania są wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone w całkowicie swobodny sposób poprzez powtórzenie głosowania, aż do skutku, to jest do osiągnięcia „pożądanego” z różnych względów rezultatu. Nakaz głosowania „do skutku” oznacza bowiem godzenie w prawo każdego z radnych do wyrażania własnego zdania i woli oraz przekonań co do słuszności głosowanej materii, a w konsekwencji zmusza radnych do zmiany ich świadomego stanowiska wyrażonego w pierwotnym głosowaniu. Taki sposób procedowania nie może się ostać (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2010 r., II OSK 955/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 stycznia 2009 r., III SA/Lu 418/08).

W orzecznictwie wskazuje się, że wprowadzenie w statutach jednostek samorządowych, na tle art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, szczegółowych rozwiązań dopuszczających możliwość reasumpcji głosowania może być dopuszczone tylko wyjątkowo i wyłącznie w razie stwierdzenia w toku głosowania oczywistych uchybień i omyłek (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., II SA/Wr 2586/03 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 listopada 2009 r., II SA/Lu 402/09).

*W konsekwencji trzeba stwierdzić, że sposób procedowania został określony w § 42 ust. 7 Regulaminu Rady Miejskiej w Krasnobrodzie w sposób istotnie naruszający prawo, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.*

*Tego rodzaju wadliwością dotknięty jest również § 4 Regulaminu Komisji Rewizyjnej, stanowiącego załącznik nr 3 do Statutu. Przepis ten przewiduje, że: 1. członek Komisji Rewizyjnej podlega wyłączeniu z udziału w kontroli, jeżeli przedmiot kontroli może dotyczyć praw i obowiązków jego albo jego małżonka, krewnych lub powinowatych do drugiego stopnia; 2. członek Komisji może również być wyłączony z udziału w kontroli, jeżeli zachodzą okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. 3. o wyłączeniu członka Komisji z udziału w kontroli rozstrzyga Rada.*

Organ nadzoru zasadnie podniósł w skardze, że przytoczone regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Według ostatnio wymienionego przepisu radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Zatem przewidziane ustawą wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. W przypadku dokonania wyboru radnego do składu komisji nie są możliwe

jakiegokolwiek czasowe wyłączenia od udziału w jej pracach ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., III SA/Lu 1366/15). Trzeba zauważyć, że według art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, którzy co do zasady w swojej działalności podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Zasady wyłączenia radnych normuje art. 25a ustawy o samorządzie gminnym (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 20015 r., II OSK 1110/15).

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*