



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 4 sierpnia 2015 r.

Poz. 2525



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.328.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 28 lipca 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/35/2015 Rady Gminy Ludwin z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ludwin, w części obejmującej § 10 ust. 2, § 17 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10 i ust. 11, § 18 pkt 7, § 33 w brzmieniu: „w uzasadnionych wypadkach może dokonać zmian w kolejności realizacji poszczególnych punktów obrad”,**

**§ 44 ust. 6 w brzmieniu: „oraz numery ewidencyjne PESEL wszystkich członków grupy”, § 56, § 57 ust. 6 w brzmieniu: „wyboru członka Komisji na przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego Rady”, ust. 8, ust. 9, ust. 10 i ust. 11, § 79 ust. 2, § 85 ust. 1, § 88 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5, § 90, § 93, § 97, § 100 ust. 2, ust. 3, ust. 4 ust. 5, ust. 6 i ust. 7, § 101 oraz § 102 statutu stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VIII/35/2015 Rady Gminy Ludwin z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ludwin, w części obejmującej § 10 ust. 2, § 17 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10 i ust. 11, § 18 pkt 7, § 33 w brzmieniu: „w uzasadnionych wypadkach może dokonać zmian w kolejności realizacji poszczególnych punktów obrad”, § 44 ust. 6 w brzmieniu: „oraz numery ewidencyjne PESEL wszystkich członków grupy”, § 56, § 57 ust. 6 w brzmieniu: „wyboru członka Komisji na przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego Rady”, ust. 8, ust. 9, ust. 10 i ust. 11, § 79 ust. 2, § 85 ust. 1, § 88 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5, § 90, § 93, § 97, § 100 ust. 2, ust. 3, ust. 4 ust. 5, ust. 6 i ust. 7, § 101 oraz § 102 statutu stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VIII/35/2015 Rady Gminy Ludwin została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2015 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Ludwin uchwaliła Statut Gminy Ludwin, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, w statucie gminy określa się: ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady

dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Jak stanowi § 10 ust. 2 Statutu „*prawo wglądu do dokumentów, o których mowa w ust. 1 obejmuje możliwość zapoznania się z ich treścią, sporządzania notatek i odpisów, wyciągów lub kopii, w tym i w formie elektronicznej*”.

Powyższą regulacją Rada ustaliła zamknięty katalog form w jakich dopuszczalny jest dostęp do dokumentów wynikających z wykonania zadań publicznych i korzystania z nich przez obywateli.

Należy wskazać, iż regulacja ta wprowadza ograniczenia w stosunku do postanowień art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 783). Zgodnie treścią tego przepisu udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Kwestionowane postanowienia naruszają także przepis art. 12 ust. 2 ww. ustawy który zobowiązuje podmiot udostępniający informację publiczną do zapewnienia możliwości przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji.

Rada Miasta ustalając w statucie zasady dostępu do dokumentów urzędowych (publicznych) organów gminy nie była żadnym przepisem rangi ustawowej upoważniona do odmiennego ustalenia zasad dostępu do tych dokumentów oraz ograniczenia dostępu do dokumentów stanowiących informację publiczną.

W § 17 ust. 2 Statutu Rada Gminy zawarła regulację, w myśl której funkcji określonych w ust. 1 (przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady) nie można łączyć z funkcją członka komisji rewizyjnej Rady.

Powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1 (tj. przewodniczącego i wiceprzewodniczących).

Sformułowany w przytoczonym przepisie zakaz łączenia członkostwa w komisji rewizyjnej z funkcją przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego skierowany jest do członków komisji rewizyjnej i tylko ich wiąże. Rada Gminy dokonała zatem w § 17 ust. 2 Statutu niedopuszczalnej modyfikacji regulacji art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 17 ust. 3-5 i ust. 7-11 Statutu Rada Gminy postanowiła:

*„3. „3. Odwołanie Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowego składu Rady.*

*4. W przypadku rezygnacji Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego Rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji.*

*5. Niepodjęcie uchwały, o której mowa w ust. 4, w ciągu miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez Radę z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała.*

7. *W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję Rady w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym.*

8. *Sesję Rady, o której mowa w ust. 7, do czasu wyboru Przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na jej prowadzenie.*

9. *Pierwszą sesję nowo wybranej Rady, zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju.*

10. *Pierwszą sesję nowo wybranej Rady, do czasu wyboru Przewodniczącego Rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji.*

11. *W przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów gminy.”.*

Przytoczone przepisy § 17 ust. 3-5, 6-11 stanowią powtórzenie art. 19 ust. 4-8 ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią, iż odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie określonym w ust. 1 (ust. 4). W przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji (ust. 5). Niepodjęcie uchwały, o której mowa w ust. 5, w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała (ust. 6). W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym (ust. 7). Sesję rady gminy, o której mowa w ust. 7, do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji (ust. 8).

Natomiast ust. 9-11 § 17 jest powtórzeniem przepisu art. 20 ust. 2-2c ustawy o samorządzie gminnym. W myśl powołanego art. 20 ust. 2-2c pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju (ust. 2). W przypadku wyborów przedterminowych pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio. (ust. 2b). Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji. (ust. 2c).

Należy podkreślić, iż rada gminy nie może stanowić w akcie prawa miejscowego o sprawach uregulowanych już w drodze ustawy. Z istoty aktu prawa miejscowego (a takim aktem jest statut gminy) wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 1179/98, wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

W § 18 Statutu Rada Gminy Ludwin wymieniła zadania Przewodniczącego Rady stanowiąc, iż do zadań Przewodniczącego, a w przypadku jego nieobecności do Wiceprzewodniczącego należy m. in. czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych mandatu (pkt 7).

Zdaniem organu nadzoru takie uregulowanie uchwały rażąco narusza prawo.

Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do zadań przewodniczącego rady należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Funkcja przewodniczącego rady oraz zakres jego obowiązków zostały w sposób wyczerpujący przez ustawodawcę określone, w szczególności przez użycie słowa „wyłącznie”, które nie pozwala na wprowadzenie do statutu zapisów poszerzających katalog obowiązków przewodniczącego. Poza tym użyte przez ustawodawcę słowa „prowadzenie obrad rady” nie mogą być podstawą przypisania przewodniczącemu obowiązku czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu, jak to przyjęto w § 18 Statutu.

Stosownie do treści § 33 Statutu „Przewodniczący obrad prowadzi je według ustalonego porządku otwierając i zamykając dyskusje nad każdym z punktów, w u *zasadnionych wypadkach może dokonać zmian w kolejności realizacji poszczególnych punktów obrad*”.

Zdaniem organu nadzoru, zapis przyznający Przewodniczącemu prawo do dokonywania zmian kolejności realizacji poszczególnych punktów porządku obrad jest sprzeczny z art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

W tym miejscu należy zauważyć, że porządkiem obrad jest dokument określający przedmiot sesji oraz plan jej przebiegu. Porządek obrad wskazuje więc, jakie sprawy i w jakiej kolejności będą na sesji omawiane.

W doktrynie przyjmuje się, że zmianą porządku obrad jest:

- a) wprowadzenie do niego punktu lub punktów, które nie były w nim zawarte,
- b) usunięcie zeń jednego lub więcej punktów,
- c) zmiana treści jednego lub więcej punktów,
- d) zmiana kolejności punktów.

Każda z tych zmian może nastąpić w fazie uchwalania porządku obrad albo na etapie jego realizacji. Wobec wyraźnego określenia w art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, iż wprowadzanie zmian w porządku obrad należy do rady gminy, nie można uznać w tym zakresie kompetencji przewodniczącego rady. Ponadto, na zmianę kolejności realizowania punktów porządku obrad w trakcie sesji przewodniczący musi uzyskać zgodę radnych wyrażoną bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

W § 44 ust. 6 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż „*w przypadku, gdy inicjatywę podjęcia uchwały zgłasza grupa mieszkańców do projektu uchwały dołącza się także listę inicjatorów zawierającą podpisy, nazwiska, imiona, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL wszystkich członków grupy oraz wskazanie osoby będącej jej pełnomocnikiem.*”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższy przepis statutu we fragmencie w jakim wymaga od wnioskodawców inicjatywy uchwałodawczej dołączenia do projektu uchwały numeru PESEL jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis ustawy ustrojowej stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Za mieszkańców gminy można uznać ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy (Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012).

W opinii organu nadzoru określenie w Statucie Gminy w zakresie inicjatywy uchwałodawczej warunku dołączenia do projektu uchwały numerów ewidencyjnych PESEL wnioskodawców wykracza poza granice przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego. Numer PESEL nie stanowi bowiem warunku ani przesłanki pojęcia mieszkańca, więc mieści się poza granicami semantycznego słowa mieszkaniec.

Ponadto w przedmiotowej sprawie znajdują również odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, ze zm.). Numer PESEL jest przykładem pojedynczej informacji stanowiącej dane osobowe. Numer ten, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2004 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2015 r. poz. 388), jest 11-cyfrowym, stałym symbolem numerycznym, jednoznacznie identyfikującym osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz

liczbę kontrolną. Numer ten, występując nawet bez zestawienia z innymi informacjami o osobie, stanowi dane osobowe, a ich przetwarzanie podlega wszelkim rygorom przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych. Na gruncie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych legalność przetwarzania (wykorzystywania) danych osobowych, jak na przykład numer PESEL, uzależniona jest od spełnienia jednej z przesłanek, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1-5 ustawy.

W oparciu o powyższe należy stwierdzić, że podanie numeru PESEL w rozpatrywanej sytuacji, nie jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym), ponieważ brak tego elementu w przedmiotowej uchwale nie będzie stanowił przeszkody uniemożliwiającej złożenia przez mieszkańców projektu uchwały.

Trzeba mieć również na uwadze, że ustawa o ochronie danych osobowych nakłada na administratora danych – poza powołanym powyżej obowiązkiem – między innymi obowiązek przestrzegania zasady adekwatności (relevancji) danych w stosunku do celów, dla jakich są one przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy). Z kolei nie wydaje się, aby niezbędnym do wypełnienia celu, w jakim dane przetwarzane są w związku z inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców Gminy, było zamieszczanie we wniosku z inicjatywą podjęcia przez organ stanowiący gminy tak szczegółowej informacji o osobie, jak jej numer PESEL.

Stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 140/13) orzekł, iż „(...) wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przeciw określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu mieszkańców gminy do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem.”. Podobne stanowisko Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zajął także w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 591/13).

W myśl § 56 Statutu, wewnętrznymi kolegialnymi organami Rady są Komisje Rady.

Należy stwierdzić, że stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organami gminy są wyłącznie rada i wójt (burmistrz, prezydent). Ustawa nie wymienia żadnych innych organów, w tym wewnętrznych organów rady. Stosownie do art. 21 ustawy komisje są jednostkami wewnętrznymi podległymi radzie i składającymi jej sprawozdania ze swojej działalności.

W konsekwencji wskazanych powyżej podmiotów nie można uznać za wewnętrzne organy rady. Ze stanowiskiem tym koresponduje wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 1995 r., sygn. akt III SA 1179/95, w którym Sąd orzekł, że „w *statucie gminy nie można powoływać innych organów niż przewidziane w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym i określać ich zadania i uprawnienia kosztem kompetencji organów ustawowych.*”.

Zgodnie z § 57 ust. 6 Statutu „*Mandat członka Komisji wygasa w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego, wyboru członka Komisji na Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego.*”.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja prawna w zakresie słów: „wyboru członka Komisji na Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego” nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1.

Z powołanego przepisu wynika, iż członkami komisji rewizyjnej obligatoryjnie muszą być przedstawiciele klubów radnych z wyłączeniem powoływania do jej składu radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady. Nie oznacza to jednak, że wskazani przez kluby członkowie do komisji wchodzi w skład komisji automatycznie. Wskazany przez klub kandydat musi być bowiem przez radę wybrany w skład tej komisji, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy. W myśl tego przepisu, rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. W tej sprawie rada podejmuje uchwałę w trybie art. 14 ustawy o samorządzie gminnym. W takim samym trybie rada gminy dokonuje zmian w składzie osobowym komisji. A zatem, w sytuacji, gdy radny, będący członkiem komisji rewizyjnej, zostanie desygnowany na

przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady, członkowsko ww. radnego nie wygasa, lecz wymaga zmiany uchwały rady w zakresie wcześniej ustalonego składu osobowego komisji.

W § 57 Statutu Rada Gminy wprowadziła regulacje dotyczące wyłączenia członka komisji rewizyjnej. W ust. 8 wskazanego przepisu Rada postanowiła, iż „członkowie Komisji podlegają wyłączeniu od udziału w działaniach Komisji, w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność”. Zapisy § 57 ust. 9 i 10 określają podmiot decydujący o wyłączeniu zaś § 57 ust. 11 możliwość odwołania się od tej decyzji.

W ocenie organu nadzoru dokonanie regulacji w kwestionowanym zapisie jest sprzeczne z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności o jakich mowa w kwestionowanym przepisie - mogących wywołać podejrzenie o stronnictwo czy interesowność. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z powołanym art. 25a ustawy wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji.

Należy zatem stwierdzić, że 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. Przepisy obowiązujących ustaw nie przewidują także prawa radnego będącego członkiem komisji, do odwoływania się do rady w ramach ochrony swych praw w sprawach związanych z pracami komisji.

Wadą prawną obarczona jest ponadto regulacja § 79 ust. 2 przedmiotowego Statutu.

Zgodnie z § 79 ust. 1 „komisja może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób, posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem działania Komisji.”. Z kolei z § 79 ust. 2 postanowiono, iż „w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia, Przewodniczący Komisji wnioskuje o zabezpieczenie środków w budżecie na ten cel.”.

Zdaniem organu nadzoru przytoczona regulacja wykracza poza materię statutową.

Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo do m. in. zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż realizując swoje ustawowe kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują zaś uchwalenie budżetu, nie zaś decydowanie o dysponowaniu wydzielonymi w nim środkami.

Artykuł 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statuuje prawo ustalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego spraw ustrojowych dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu działania organów gminy, nie daje umocowania do stanowienia w statucie przepisów upoważniających Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej do występowania z wnioskami dotyczącymi zabezpieczenia przez organ wykonawczy gminy środków w budżecie na określony cel.

W § 85 ust. 1 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż „Radni w liczbie nie mniejszej niż pięciu mogą tworzyć kluby radnych.”.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy. Określenie zasad działania klubów radnych obejmuje również określenie minimalnych limitów osobowych uprawniających do utworzenia klubu.

Ustawa o samorządzie gminnym ani żaden inny akt prawny nie określają charakteru tych zasad, odsyłając w całości w tej sprawie do rozwiązań statutowych. Jak stwierdza piśmiennictwo prawnicze oraz orzecznictwo sądowoadministracyjne przepis art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy materii ustrojowej i winien być interpretowany w powiązaniu z innymi przepisami o charakterze ustrojowym. Oznacza to, że przyjęta na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy materia statutowa nie może być wykonywana całkowicie swobodnie.

W wyroku z dnia 22 sierpnia 2013 r. (sygn. akt II OSK 1619/13) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż *„Przy ustaleniu zasad działania klubów radnych, rada powinna mieć na względzie art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, który każdemu zapewnia wolność zrzeszania się. Przenosząc tę konstytucyjną zasadę na grunt funkcjonowania rady gminy, należy ją rozumieć jako wolność zakładania klubów i zrzeszania się w nich przez radnych. Określając zasady działania klubów, rada nie może więc stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych z prawa zrzeszania się w klubach według określonych kryteriów, najczęściej politycznych lub społecznych. Za trafny należy uznać pogląd prawny sformułowany w przywołanym już wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 1996 r., zgodnie z którym, przy niewielkiej liczebności ustawowego składu rady, ustalenie w statucie gminy wysokiego progu liczbowego tworzenia klubu radnych stanowi istotne naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rozwijając tę myśl, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 maja 2005 r. (OSK 1616/04) stwierdził, że nie można tak interpretować przepisu art. 23 ust. 2 przywołanej ustawy, aby wolność zrzeszania się radnych w klubach formalnie gwarantować, ale w praktyce w sposób sprzeczny z tym przepisem, a także z art. 58 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji RP, ograniczać.”.*

Takie też stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. (sygn. akt III SA/Kr 342/07), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 października 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 337/08) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 lipca 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 259/12).

Wprowadzenie zatem przez Radę Gminy Ludwin w § 85 ust. 1 Statutu minimalnego progu liczbowego dla założenia klubu – co najmniej 5 radnych – godzi w wyrażone w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP prawo wolności zrzeszania się i w sposób istotny narusza art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy także stwierdzić, iż przyjęty w uchwale skład 5-osobowy klubów radnych istotnie wpływa także na inne rozwiązania ustrojowe zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności dotyczących tworzenia komisji rewizyjnej.

Z treści art. 18a ust. 2 ustawy wynika, że każdy utworzony klub radnych musi mieć w komisji swojego przedstawiciela. W tym sensie, pozycja klubów jest uprzywilejowana w porównaniu z radnymi niezrzeszonymi w klubach. Brak możliwości utworzenia klubu radnych przez 3, 4 – osobowe grupy radnych, reprezentujących określone poglądy polityczne, prowadzi do wyeliminowania tych radnych z członkostwa w komisji rewizyjnej, która kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Tymczasem, jak trafnie zauważa Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 1990 r. (sygn. akt SA/Wr 849/90, OSP z 1991 r., z. 2, poz. 34): *„mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć w sprawach publicznych nie powinny służyć dyktatowi większości, lecz muszą pozwalać na artykułowanie w tym procesie także interesów mniejszości”.*

Jak stanowi § 88 ust. 1 - 3 Statutu *„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.” (ust. 1).* *„Radni winni współdziałać z jednostkami pomocniczymi Gminy i informować mieszkańców o działaniach władz samorządowych.” (ust. 2).* *„Radni są zobowiązani brać udział w pracach Rady i jej komisji, do których zostali wybrani lub desygnowani.” (ust. 3).*

Zgodnie z § 88 ust. 5 Statutu *„Radny powinien uczestniczyć w szkoleniach i podnosić kwalifikacje w zakresie sprawowanego mandatu.”.*

W myśl § 90 Statutu *„Radni ponoszą przed wyborcami odpowiedzialność za udział i wyniki pracy w Radzie.”.*

Zgodnie zaś z § 93 ust. 1 Statutu *„W związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.”.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia zostały wprowadzone do uchwały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje te nie dotyczą bowiem 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 Gminy 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. Oznacza to, że radny nie jest w żaden sposób związany instrukcjami wyborców, a jego obowiązek utrzymania stałej więzi z wyborcami, choć oczywisty, nie jest sankcjonowany. Oznacza to, że jeśli radny nie będzie utrzymywał z wyborcami kontaktów, to nie poniesie w związku z tym żadnych konsekwencji. Sposób wykonywania obowiązków radnego pozostawiony jest zatem uznaniu radnego a jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami.

Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę dokonania przez radę normatywnej regulacji w tym zakresie. Także w innych ustawach, regulujących kwestie związane z mandatem radnego brak jest takiego przepisu.

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej kwestii znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14 (por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 119/08 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08).

Stosownie do powyższego należy stwierdzić, iż jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r. sygn., akt II SA/Wr 171/01 oraz z dnia 17 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 287/06 II OSK 296/10).

W § 93 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że *„r adny nie może brać udziału w głosowaniu Rady ani Komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego”*.

W ocenie organu nadzoru także ten przytoczony przepis wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepisy upoważniające nie zezwalają bowiem na stanowienie w zapisach statutu o kwestiach dotyczących wyłączenia radnego z głosowania. Kwestię tę w sposób wyczerpujący reguluje przepis ustawy o samorządzie gminnym w art. 25a, który stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, w związku z czym powielanie go w przedmiotowej uchwale jest normatywnie zbędne.

Jak stanowi § 97 Statutu, *„czynności z zakresu prawa pracy wobec Wójta, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy dokonuje Przewodniczący Rady, a pozostałe czynności Sekretarz Gminy, z tym, że wynagrodzenie Wójta ustala Rada, w drodze uchwały”*.

Powyższa regulacja w ocenie organu nadzoru nie stanowi materii statutu.

Przepis art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202) określa jednoznacznie jakie podmioty są upoważnione do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jak stanowi powołany art. 8 ust. 2 czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.

Skoro określone w § 97 Statutu regulacje prawne wynikają bezpośrednio z zapisów ustawowych, to brak jest podstaw prawnych powielania ich przez Radę Gminy w Statucie Gminy.

W pojęciu organizacji wewnętrznej oraz trybie działania organów gminy, nie mieszczą się także, określone w § 100 Statutu, zasady i tryb udzielenia bądź nieudzielenia wójtowi gminy absolutorium oraz przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny nieudzielenia absolutorium przez radę.

W przedmiotowym przepisie Statutu Rada Gminy postanowiła m. in., iż „Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu Gminy i występuje z wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez Regionalną Izbę Obrachunkową.” (ust. 2). „Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium jest jednoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzielenie absolutorium. Uchwałę w sprawie absolutorium Rada podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady.” (ust. 3). „Uchwała Rady w sprawie nieudzielenia Wójtowi absolutorium jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Wójta. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Wójtowi absolutorium Rada zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa ust. 2.” (ust. 4). „Rada może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania Wójta z przyczyny określonej w ust. 3 na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia Wójtowi absolutorium.” (ust. 5). „Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 5, Rada zapoznaje się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie uchwały Rady o nieudzielenie Wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień Wójta.” (ust. 6). „Uchwałę, o której mowa w ust. 5, Rada podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady, w głosowaniu jawnym.” (ust. 7).

Z art. 18 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym bezpośrednio wynika, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Ustawa normuje także kwestie nieudzielenia przez radę gminy wójtowi absolutorium oraz zasady i tryb przeprowadzenia, w sytuacji nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy, referendum w sprawie jego odwołania (art. 28 a ustawy).

Materii statutowej nie stanowią także uregulowania zawarte w § 101 i § 102 Statutu.

Zgodnie z § 101 Statutu „P racownikami samorządowymi zatrudnionymi w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych Gminy są osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy na podstawie: 1) wyboru-Wójt 2) powołania-Zastępca Wójta, Skarbnik 3) umowy o pracę-pozostali pracownicy.”.

Przepis § 102 Statutu stanowi zaś, że „czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu oraz wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych dokonuje Wójt”.

Należy zauważyć, że pojęcie pracownika samorządowego oraz prawne formy zatrudnienia tych pracowników określają przepisy art. 2, 3 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

Z kolei art. 7 pkt 1 i pkt 3 tej ustawy wskazuje kategorie pracowników samorządowych wobec których wójt gminy wykonuje czynności z zakresu prawa pracy. Według tego przepisu wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędu gminy i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2.

Jeszcze raz należy podkreślić, że statut gminy ma charakter aktu prawa miejscowego, podejmowanego na podstawie delegacji ustawowej, która w sposób ścisły określa, co powinno być uregulowane w akcie wydawanym w wykonaniu tej delegacji. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest działać ściśle w ramach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo unormowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/35/2015 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Wojciech Wilk**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Ludwin
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ludwin