

**Wyrok z dnia 7 marca 1996 r.  
III ARN 56/95**

**Rada gminy jest władna uchwalić ograniczenie liczbowego składu swoich komisji, przy czym okoliczność, że w wyniku wyborów radny nie został członkiem żadnej z komisji, nie może być utożsamiona z naruszeniem prawa.**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Kijowski, Kazimierz Jaśkowski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 marca 1996 r. sprawy ze skargi Wojewody L. na uchwałę [...] Rady Miejskiej w L. z dnia 6 września 1994 r. w przedmiocie ustalenia składu osobowego Komisji Budżetu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 17 lutego 1995 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym (1) i w tym zakresie oddalił skargę.

**U z a s a d n i e**

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 16 sierpnia 1995 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 17 lutego 1995 r., [...] wydanego w sprawie ze skargi Wojewody L. na uchwały Rady Miejskiej w L. z dnia 6 września 1994 r., ustalające składy osobowe stałych komisji tej Rady, uwzględniającego ową skargę w części dotyczącej niewybrania radnego Józefa W. w skład Komisji Budżetu, to jest w części dotyczącej uchwały [...] Rady Miejskiej w L. z dnia 6 września 1994 r., ustalającej skład osobowy Komisji Budżetu tej Rady.

Powyższemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie prawa, a także naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej poprzez obrazę następujących przepisów:

1) art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.),

2) art. 2 ust. 3, art. 21 ust. 1 i art. 24 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.),

3) art. 207 § 3 k.p.a. w związku z art. 216 a § 1 k.p.a.

W konkluzji wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi Wojewody L. na powyższe uchwały Rady Miejskiej w L.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Rada Miejska w L., na trzeciej sesji po wyborach do rad gmin dokonała w dniu 6 września 1994 r. wyboru składów stałych komisji Rady: Komisji Kultury, Oświaty i Kultury Fizycznej, Komisji Zdrowia, Ekologii i Pomocy Społecznej, Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, Komisji Rozwoju Miasta, Komisji Budżetu oraz Komisji

Gospodarki Komunalnej. W statucie Miasta ustalono, że powołanie składów osobowych stałych komisji Rady następuje w danej kadencji najpóźniej na trzeciej sesji po wyborach (§ 29 ust. 5). Nie określono natomiast szczególnych warunków i trybu tego powołania. Przy głosowaniu nad składem Komisji Budżetu miały więc zastosowanie ogólne zasady i tryb obradowania na sesjach oraz podejmowania uchwał przez Radę miasta. Zgodnie z tymi zasadami Rada może obradować i podejmować uchwały w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady w głosowaniu jawnym (§ 16 ust. 1) chyba, że Rada zdecyduje o głosowaniu tajnym (§ 21 ust. 2), a do ustalenia wyników głosowania tajnego bierze się pod uwagę wszystkie oddane głosy (§ 22 ust. 2).

W skład Rady Miejskiej w L. wchodzi 40 radnych, a w sesji tej Rady w dniu 6 września 1994 r. uczestniczyło 39 radnych. Przed wyborami składów osobowych komisji stałych radni w głosowaniu jawnym nie przyjęli większością głosów wniosku o ograniczeniu dopuszczalności uczestnictwa jednego radnego najwyżej w trzech komisjach Rady. Rada zdecydowała natomiast, że "maksymalny skład komisji będzie liczył do 12 osób" i że głosowanie będzie tajne. Z przebiegu i wyników wyborów członków komisji wynika, że ograniczenie liczby członków komisji do 12 osób obejmowało wyłącznie radnych, nie dotyczyło natomiast członków komisji spoza Rady.

Bezpośrednio po wyborze Komisji Skrutacyjnej przystąpiono do głosowania nad składem Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, do której zostali wybrani w pierwszej turze głosowania wszyscy spośród 10 radnych, którzy wyrazili chęć kandydowania. Przed przystąpieniem do głosowania w sprawie składu tej Komisji radny Józef W. wycofał swoją kandydaturę.

Wolę uczestnictwa w pracach Komisji Budżetu wyraziło 18 osób. W głosowaniu nad składem tej komisji uczestniczyło 39 radnych, którzy w pierwszej turze głosowania oddali 38 głosów ważnych. W tej turze zostało wybranych 10 członków Komisji, którzy otrzymali 20 głosów i więcej, to jest wymaganą większość. Zarządzono drugą turę głosowania, ponieważ dalszych pięciu radnych otrzymało po 19 głosów. W drugiej turze głosowania uczestniczyło 35 radnych, którzy oddali 33 ważne i 2 nieważne głosy. Wyniki tej tury były następujące: Wojciech K. - 10, Zbigniew K. - 4, Leszek K. - 17, Jan P. - 14, Józef W. - 8. W tej sytuacji w skład Komisji Budżetu weszli także Leszek K. i Jan P. Z kandydatów, którzy nie weszli w skład Komisji Budżetu - radni Leszek C. i Zbigniew K. zostali wybrani do dwóch innych komisji, radni Daniel C., Wojciech K. i Daniel S. zostali wybrani do jednej komisji, natomiast Józef W. nie został wybrany do żadnej komisji.

Uchwałą [...] z dnia 6 września 1994 r. Rada Miejska w L. na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95 ze zm.), określanej dalej jak ustawa, ustaliła skład osobowy Komisji Budżetu w liczbie 12 radnych. Uchwała ta nie była przedmiotem odrębnego głosowania.

Wojewoda L. na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy zaskarżył do NSA tę oraz inne uchwały z dnia 6 września 1994 r. Rady Miejskiej w L. w sprawach składów komisji stałych, wnosząc o stwierdzenie ich nieważności. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie może ograniczać możliwości wyboru radnych w skład komisji rady, jeżeli radni wyrażają wolę uczestniczenia w pracy danej komisji. Ograniczenie uchwalone przez Radę Miejską w L. pozostaje w sprzeczności z art. 21 i art. 24 ustawy, które stanowią o obowiązku radnego uczestniczenia w pracach rady i jej organów.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miejskiej w L. wnosił o jej oddalenie wyjaśniając, że zgodnie z art. 21 i art. 24 ustawy powoływanie komisji oraz ustalanie ich składów pozostawione jest uznaniu rady gminy. Z treści obowiązku uczestniczenia w pracach rady i jej organów nie wynika, by każdy radny miał prawo uczestniczenia w pracach komisji stosownie do swej woli. Natomiast przyjęte przez Radę ograniczenie liczby członków komisji podyktowane było względami organizacyjnymi.

W odpowiedzi na skargę podkreślono, że przedstawione Sądowi stanowisko jest stanowiskiem Rady Miejskiej w L., które zostało zaaprobowane na sesji w dniu 22 grudnia 1994 r.

W tej kwestii zdanie odrębne zgłosili radny Józef W. oraz Klub Radnych Lewicy. Wymienieni oświadczyli, że ograniczenie udziału radnych w pracach komisji jest niezgodne z prawem i poparli skargę Wojewody L. Klub Radnych Lewicy oświadczył ponadto, że jego przedstawiciele zostali wybrani do jednej lub do dwóch komisji, a radnych I. i W. pominięto w wyborach w ogóle, podczas gdy niektórzy przedstawiciele Samorządowego Klubu Radnych weszli w skład trzech lub czterech komisji.

Naczelnny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę Wojewody L. w ten sposób, że stwierdził na podstawie art. 207 § 3 k.p.a. w związku z art. 216a § 1 k.p.c. nieważność uchwały Rady Miejskiej w L. w sprawie składu osobowego Komisji Budżetu w części dotyczącej niewybrania w skład tej Komisji radnego Józefa W., uznając co następuje:

W świetle art. 21 ust. 1 ustawy rada gminy może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania i skład osobowy.

W odróżnieniu od art. 28 ust. 1-4 ustawy, który stanowi o trybie i warunkach wyboru wójta, burmistrza i ich zastępców oraz wyboru zarządu gminy, w przepisie art. 21 ust. 1 ustawy mowa jest tylko o ustaleniu składu komisji, a nie o wyborze tego składu. Nie oznacza to jednak, by ustalenie składu komisji nie mogło nastąpić w drodze wyboru, względnie by wybory składu komisji, przez ustalenie jej składu, miały być odrębnymi czynnościami rady gminy.

Ustalenie składu komisji rady w drodze przeprowadzenia wyborów następuje w chwili ogłoszenia przez komisję skrutacyjną wyników wyborów i jest równoznaczne z podjęciem przez radę gminy uchwały w tym przedmiocie. Zaskarżona uchwała rady gminy jest zatem w istocie aktem stwierdzającym wyniki wyborów do komisji podjętym w drodze głosowania radnych na kandydatów do tych komisji.

Określenie przez radę gminy maksymalnej liczby członków komisji jest przede wszystkim sprawą z zakresu organizacji pracy. W nauce o organizacji i kierownictwie utrwalony jest pogląd, że wieloosobowe składy organów kolegialnych nie sprzyjają sprawnemu ich działaniu, a ponadto działalność takich organów związana jest ze zwiększonymi wydatkami, co nie odpowiada wymaganiom w zakresie oszczędnego gospodarowania środkami finansowymi. Ograniczenie liczby członków komisji, ustalone uchwałą rady gminy, nie narusza zatem - zdaniem NSA - prawa, jeżeli bezpośrednio nie utrudnia wykonywania przez organy gminy ich zadań publicznych, ani nie pozbawia radnych, jako reprezentantów mieszkańców gminy, możliwości udziału w pracach rady gminy i jej organów stosownie do obowiązku określonego w art. 24 ustawy.

NSA wyraził pogląd, iż skoro Rada Miejska w L. składa się z 40 radnych, a ogólna liczba miejsc w sześciu stałych komisjach, przy ich 12-osobowych składach, wynosi 72, pomijając przy tym Komisję Rewizyjną, nie można przyjąć, by wprowadzone

ograniczenie liczbowe składów komisji prowadziło bezpośrednio do naruszenia zasady reprezentacji radnych w organach pomocniczych Rady, jakimi są komisje.

Ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 14 gwarantuje radnym spełnienie ich obowiązków przez przyznanie im prawa czynnego udziału w sesjach rady i uczestniczenia w głosowaniu nad uchwałami rady na warunkach równości każdego oddanego głosu. Równość ta doznaje ograniczenia tylko w wypadku określonym w art. 14 ust. 2 ustawy. Z tytułu wyboru w skład rady gminy radny obowiązany jest ponadto, o czym stanowi art. 24 ustawy, brać udział w pracach rady gminy i jej organów oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Zdaniem NSA ten ostatni przepis określa obowiązek uczestniczenia w pracach zarządu gminy, w komisjach rady gminy oraz w innych instytucjach samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany. Warunek wyboru lub desygnowania jako przesłanki obowiązku radnego należy odnieść również, mimo niedostatecznie precyzyjnego sformułowania tego przepisu, do wyboru lub powołania radnego w skład komisji rady. Ów przepis nie może być jednak rozumiany jednostronnie, wyłącznie jako źródło obowiązków radnego i uzależnienia tego obowiązku od wyboru lub desygnowania przez radę na warunkach uznania.

Art. 24 ustawy określając obowiązki radnego, stwarza również obowiązek organów gminy, a w szczególności obowiązek rady gminy do ustalenia warunków działalności radnych w jej organach, komisjach rady i instytucjach samorządowych w taki sposób, by umożliwić im spełnienie tego obowiązku oraz powinności wobec wyborców, o których mowa w art. 23 ustawy.

Na zasadzie art. 21 ust. 1 i art. 24 ustawy rada gminy dokonując wyboru składów stałych komisji powinna - przy uwzględnieniu zasad demokratycznego obradowania i głosowania - zapewnić radnym w miarę jednakowe i równe warunki pracy w komisjach rady. Działania i uchwały rady gminy, które preferują przy wyborach lub ustalaniu składów osobowych komisji rady tylko określone grupy lub niektórych radnych, pozbawiając innych możliwości aktywnego działania w komisjach w ogóle, należy uznać za naruszenie zasady równości radnych, jako reprezentantów mieszkańców gminy, a w szczególności z art. 23 i art. 24 ustawy.

Oceniając zaskarżoną uchwałę NSA doszedł w kosekwencji do przekonania, że wybór radnych w skład komisji nastąpił zgodnie z wolą większości w drodze tajnego głosowania. Brak jest zatem dostatecznych podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Przy uwzględnieniu sumy 72 miejsc dla radnych w sześciu komisjach stałych, do których wybory zostały przeprowadzone na sesji w dniu 6 września 1994 r., jak i liczby 40 radnych, znacząca ich liczba (32) mogła uczestniczyć w pracach dwóch, a 8 radnych - w jednej komisji. Zważywszy na dopuszczalne korekty powyższego wyliczenia, uzasadnione trybem demokratycznego obradowania i stosowania, jako niezgodne z przepisami ustawy o samorządzie terytorialnym należy uznać uniemożliwienie niektórym radnym uczestniczenia w pracach komisji w ogóle.

W rezultacie NSA doszedł do przekonania, iż odmowę wybrania radnego Józefa W. w skład Komisji Budżetu należało uznać za naruszenie przez Radę Miejską w L. art. 23 i art. 24 ustawy i w konsekwencji stwierdzić nieważność jej uchwały w części dotyczącej niewybrania w skład tej Komisji radnego Józefa W.

Rewizja nadzwyczajna nie godzi się zasadniczo z powyższym stanowiskiem NSA

i - jak wspomniano wyżej - ocenia je, jako naruszające prawo oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej. Na poparcie swego stanowiska powołuje m.in. następujące argumenty:

Zgodnie z art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), określanej też mianem Małej Konstytucji, należy przyjmować, że jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania za pośrednictwem swoich organów stanowiących i wykonawczych, swobodnie określając w granicach ustaw swoje struktury wewnętrzne. Przepis ten wywołuje więc uzasadnione twierdzenie, iż przy kształtowaniu swych struktur wewnętrznych rada gminy jest w pełni samodzielna, przy czym owa samodzielność może dotyczyć jedynie ograniczenia z wyrażonej woli ustawodawcy.

Rozwinięciem powyższego przepisu Małej Konstytucji jest między innymi art. 21 ust. 1 ustawy, w którym stanowi się, że rada gminy może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania i skład osobowy. Z przepisu tego nie wynikają jakiegokolwiek ograniczenia dla rad gmin w zakresie kształtowania rodzaju i składu osobowego ich komisji. Takim przepisem ograniczającym jest także - wbrew twierdzeniom zawartym w skardze do NSA oraz w przedmiotowym wyroku NSA - art. 24 ustawy, z którego wynika, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej organów oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Literalna wykładnia owego przepisu pozwala bowiem na ustalenie, iż radny obowiązany jest uczestniczyć w pracach rady gminy, a więc podmiotu działającego na sesjach - in pleno, w składzie której znalazł się z woli wyborców, a także powinien uczestniczyć w pracach organów rady gminy oraz innych instytucji samorządowych, jeżeli został w ich skład powołany lub desygnowany przez radę gminy (inny organ gminy). Z przepisu tego nie można natomiast wyprowadzać tezy o obowiązku powołania każdego radnego do składu co najmniej jednej stałej komisji, zwłaszcza w sytuacji, gdy zainteresowany radny nie daje radzie żadnej możliwości wyboru, zgłaszając swoją kandydaturę tylko do jednej komisji. Ów przepis nie kreuje zatem roszczenia radnego o powołanie go w skład wskazanej przez niego komisji stałej. Gdyby takie roszczenie rzeczywiście istniało, a tak wydaje się przyjmować w istocie NSA, zbędne byłoby upoważnianie przez ustawodawcę rad gmin do kształtowania rodzajów, jak i składów osobowych ich organów.

Można natomiast mówić o pozaustawowej powinności rad gmin do takiego kształtowania składów osobowych swych organów, aby każdy radny znalazł swoje miejsce co najmniej w jednym takim organie. Powinność tę rady realizują w praktyce w różny sposób, ustalając w szczególności maksymalne liczby radnych, którzy mogą wejść w skład każdej z komisji stałych (co też uczyniła Rada Miejska w L.), dopuszczając propozycje wynikające z uzgodnień międzyklubowych, a także mając na uwadze zgłoszenia poszczególnych radnych.

Biorąc to pod uwagę rewidujący stwierdza, iż Rada Miejska w L., podejmując w dniu 6 września 1994 r. uchwałę w sprawie składu Komisji Budżetu, nie naruszyła żadnego przepisu obowiązującego wówczas prawa. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny wydając zaskarżony wyrok, prawo to w sposób oczywisty naruszył, a jego ingerencję w wyniki wyborów do składów stałych komisji Rady Miejskiej w L., jakie miały miejsce w dniu 6 września 1994 r., należy uznać za pozbawioną podstaw faktycznych i

prawnych.

W konkluzji rewidujący wyraża pogląd, iż w tej sytuacji doszło do obrazy wynikającej z art. 2 ust. 4 ustawy zasady sądowej ochrony samodzielności gminy, przy czym sąd, który ma stać na straży samodzielności gminy sam tę samodzielność naruszył. Należy zatem przyjąć, iż NSA w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wydając zaskarżony wyrok dopuścił się rażącego naruszenia prawa oraz naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga Wojewody L. wniesiona do NSA opiera się na stwierdzeniu, iż pogląd, że "obowiązek brania przez radnego udziału w pracach rady gminy i jej organów nie oznacza konieczności wejścia w skład danej komisji, jeśli wola rady jest inna" spotkał się z krytyką ze strony radnych i dlatego organ nadzoru uznał potrzebę jednolitej wykładni tej kwestii poprzez zaskarżenie uchwał Rady Miejskiej w L. Należy tu zauważyć, że skoro taka była rzeczywista intencja organu nadzorującego, to być może bardziej trafne byłoby zasugerowanie radzie gminy zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego (art. 23 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) o dokonanie wykładni odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Skoro tak się jednak nie stało, to NSA oraz Sąd Najwyższy obowiązane są do rozpoznania sprawy w zakresie ich właściwości i wydania orzeczeń, których podstawą w istocie rzeczy będzie również interpretacja powyższych przepisów, dokonana jednak na użytek jednej, a więc niniejszej sprawy.

Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, a argumenty w niej zawarte - przekonujące. Słusznie wskazuje się w uzasadnieniu rewizji na przepis art. 71 ust. 4 tzw. Małej Konstytucji stanowiący, iż m.in. rady gmin "swobodnie określają w granicach ustaw swoje struktury wewnętrzne". Oznacza to ponad wszelką wątpliwość, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było przyjęcie ogólnej zasady, iż rady terenowe mogą swobodnie kształtować swe struktury wewnętrzne (także i komisje), przy czym wyjątki od tej zasady muszą zostać wyraźnie określone w ustawie. Oznacza to, że ich źródłem nie powinny być domniemania, ani interpretacje. Z kolei wyraźny przepis art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym postanawia również, że rady powołują stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania i skład osobowy. W świetle powyższych przepisów wydaje się jasne, iż rady mogą swobodnie określać zarówno przedmiot działania komisji, jak i ich skład. Ów termin "skład" rozumieć należy przede wszystkim jako uprawnienie do ustalenia liczbowego składu komisji w zależności od liczby radnych i konkretnych potrzeb, inne bowiem ewentualne ograniczenia (np. co do płci, wieku, wykształcenia etc.) mogłyby stosunkowo łatwo stać się przedmiotem skarg, jako naruszające zasady równości. Nie ma więc żadnych podstaw, by uznawać, iż Rada Miejska w L. naruszyła jakikolwiek przepis prawa, ustalając górną liczbową granicę składu swych komisji do dwunastu osób. Jak zresztą jest niesporne, za przyjęciem tego ograniczenia głosowali wszyscy obecni radni, także zatem i ci, którzy w rezultacie tego ograniczenia i kolejnych głosowań znaleźli się poza składem komisji, co właśnie spowodowało zaskarżenie konkretnej uchwały Rady dotyczącej ustalenia składu jednej z nich. Nie ma jednak powodów, by sytuację taką określać jako naruszającą prawo.

Drugi powód, dla którego NSA uznał nieważność zaskarżonej uchwały Rady

Miejskiej w L., to okoliczność, iż jeden z radnych nie został wybrany do żadnej z komisji, co zgodnie z poglądem Sądu narusza przepis art. 24 ustawy o samorządzie terytorialnym. Przepis ten stanowi, iż radny obowiązany jest brać udział w pracy rady gminy i jej organów (...) do których został wybrany(...). Zgodzić się jednak należy z twierdzeniem rewizji nadzwyczajnej, iż przepis ten stwarza dla radnego obowiązek udziału w pracach organów gminy tylko wówczas, jeśli został do tych organów wybrany. Nie stwarza jednak w żadnym wypadku uprawnienia radnego do wybrania go do konkretnego organu, lub nawet do któregośkolwiek z organów rady, a tym bardziej roszczenia o włączenie go do składu konkretnego organu, czego mógłby dochodzić w drodze sądowej. W istocie rzeczy taka interpretacja przepisu art. 24 ustawy prowadziłaby do praktycznego zakwestionowania zasady, iż komisje rady pochodzą z wyborów, i że tylko radni decydują o tym, kto konkretnie wejdzie w ich skład. Gdyby zaś wejście w skład komisji rady można było uzyskać w drodze procesu sądowego, znaczyłoby to, że w tym zakresie "państwo demokracji" może być zastępowane przez "państwo sądów", co w świetle cyt. przepisu art. 24 ust. 1 ustawy musiałoby być - tak jak w innych przypadkach sądowej kontroli nad wyborami - bardzo wyraźnie przewidziane przez konkretny przepis ustawy. Takiego zaś przepisu nie ma i w świetle systemowej wykładni całości przepisów rozdziału 3 ustawy nie ma też żadnych podstaw do kreowania go w drodze interpretacji. Zasadą jest bowiem swoboda rady w kształtowaniu swych organów, a odmienne rozwiązania mogą mieć tylko wyjątkowy charakter. Można tu zresztą na marginesie zauważyć, iż w rozpatrywanej przez NSA sprawie wcale nie musiało dochodzić do wewnętrznych konfliktów, wystarczyło by rada, określając górną granicę składu liczbowego komisji opatrzyła tę zasadę dodatkowym warunkiem, że każdy radny ma obowiązek uczestniczenia co najmniej w składzie jednej komisji (co można nawet by było uznać za racjonalne). Skoro tak się jednak nie stało, to tego rodzaju obowiązku nie można obecnie kreować ex post w drodze wątpliwej interpretacji. Jeśli bowiem zgłasza się swą kandydaturę do jakichkolwiek wyborów, to oczywiste jest, że w rzeczywistości wolnych wyborach można być wybranym lub też nie, ale sam fakt niewybrania kogoś nie może być utożsamiany z naruszeniem prawa.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na zasadzie art. 421 § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

=====