



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 12 stycznia 2016 r.

Poz. 102

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.1.2016.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

**stwierdzam nieważność**

- § 13 ust. 4,
- § 15 ust. 6,
- § 17 ust. 3,
- § 45 ust. 9 zdanie trzecie,
- § 57 pkt 5,
- § 71 ust. 1-3,
- § 95 ust. 2

Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIV/76/2015 Rady Gminy Warnice z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie *uchwalenia Statutu Gminy Warnice*.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2015 r. Rada Gminy Warnice podjęła uchwałę Nr XIV/76/2015 w sprawie *uchwalenia Statutu Gminy Warnice*. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 9 grudnia 2015 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy*. Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja organu stanowiącego gminy do podjęcia kwestionowanej uchwały. Podkreślenia jednak wymaga, że uprawnienie rady do uchwalenia statutu gminy należy rozumieć jako prawo do takiej regulacji ustroju gminy oraz organizacji wewnętrznej i trybu prac jej organów, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi. Statut jednostki samorządu terytorialnego, jako akt prawa miejscowego, ma istotne znaczenie i winien odpowiadać powszechnie obowiązującym normom prawa oraz w precyzyjny sposób kształtować treść wymagającą ustalenia i usystematyzowania w gminnych przepisach ustrojowych.

Realizując powyższą prerogatywę Rada Gminy Warnice uchwałą Nr XIV/76/2015 ustanowiła Statut Gminy Warnice, zawierając w nim jednak unormowania, które naruszają obowiązujący porządek prawny w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności.

W § 13 ust. 4 załącznika Nr 1 do przedmiotowego aktu postanowiono, że po bezskutecznym upływie siedmiodniowego terminu na zwołanie pierwszej sesji nowo wybranej Rady Gminy przez komisarza wyborczego, sesję taką *zwołuje wojewódzki komisarz wyborczy w ciągu 21 dni od ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów dla całego kraju, a w przypadku wyborów przedterminowych, w ciągu 21 dni od ogłoszenia wyników wyborów do Rady*. Tymczasem art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje jedynie zwołanie sesji inaugu-

racyjnej rady gminy przez komisarza wyborczego na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju. Brak jest natomiast regulacji odnoszących się do sytuacji, w której do zwołania sesji w tym terminie nie doszło, a także upoważniających organ stanowiący gminy do unormowania tej kwestii w akcie prawa miejscowego.

Nadmienić trzeba, że brzmienie kwestionowanego postanowienia Statutu Gminy Warnice jest tożsame z art. 20 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, który został uchylony z dniem 1 sierpnia 2011 r. na mocy art. 2 pkt 1 lit. b Przepisów wprowadzających ustawę - Kodeks wyborczy<sup>1)</sup>. Zniesienie tego przepisu było konsekwencją zmiany dotychczasowej treści ust. 2 cyt. regulacji poprzez wyznaczenie innego podmiotu uprawnionego do zwołania pierwszej sesji organu stanowiącego gminy (komisarza wyborczego, zamiast przewodniczącego rady poprzedniej kadencji).

W tych okolicznościach nieusprawiedliwione jest podjęcie przez Radę Gminy Warnice regulacji o takiej treści, co uznać należy za naruszenie przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z uchwalonym przez Radę § 15 ust. 6 Statutu Gminy Warnice *na wniosek wójta lub co najmniej ¼ ustawowego składu Rady, Przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku*. Kwestię terminu zwołania sesji z inicjatywy organu wykonawczego gminy lub uprawnionej grupy radnych reguluje art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że w takim przypadku przewodniczący rady powinien zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wynika z tego, że sesja musi odbyć się najpóźniej w siódmym dniu od daty wpłynięcia wniosku w sprawie jej zwołania. Natomiast w myśl kwestionowanego postanowienia Statutu w wyżej określonym terminie Przewodniczący Rady zobowiązany jest dokonać czynności zwołania sesji, co może powodować, że posiedzenie Rady mogłoby odbyć się później, już po upływie siedmiodniowego terminu.

Taka redakcja przepisu § 15 ust. 6 Statutu przesądza o jego niezgodności z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 17 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIV/76/2015 Rada Gminy Warnice postanowiła, że *radny może zrzec się mandatu przekazując Radzie pisemne oświadczenie lub ustną rezygnację w trakcie sesji w tej sprawie. Rada stwierdza uchwałą wygaśnięcie mandatu Radnego z dniem określonym w uchwale*. Powyższym przepisem organ stanowiący Gminy wkroczył w materię ustawową uregulowaną w Kodeksie wyborczym<sup>2)</sup>, przyznając sobie przy tym w sposób nieuprawniony kompetencje przynależne innemu organowi. Przepis art. 383 § 1 tej ustawy wymienia przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, spośród których brak jest możliwości złożenia ustnej rezygnacji. W pkt 4 przywołanej regulacji prawodawca przewidział wyłącznie pisemną formę zrzeczenia się mandatu radnego. Podmiotem uprawnionym do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z ww. przyczyny – wolą ustawodawcy - jest komisarz wyborczy, który w myśl art. 383 § 2a ww. ustawy czyni to w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia tej przyczyny. Rada gminy nie jest właściwa do stwierdzania w drodze uchwały wygaśnięcia mandatu radnego z powodu zrzeczenia się mandatu.

Z powyższych względów skonstatować należy, że postanowienie § 17 ust. 3 Statutu Gminy Warnice w brzmieniu przyjętym uchwałą Nr XIV/76/2015 w sposób istotny narusza art. 383 § 1 pkt 4 i § 2a Kodeksu wyborczego.

Za uchybiający normom powszechnie obowiązującego prawa uznać trzeba również § 45 ust. 9 zdanie trzecie załącznika do kwestionowanej uchwały. Wolą Rady Gminy każda komisja stała w tym organie winna liczyć nie mniej niż trzech członków. W przypadku niespełnienia tego wymogu Przewodniczący wzywa Radę do uzupełnienia składu komisji, a jeśli nie nastąpi to w ciągu 60 dni od wezwania, to dana komisja ulegnie rozwiązaniu z mocy prawa wraz z upływem tego terminu.

W obowiązującym systemie prawnym brak jest regulacji ustawowych, które wskazywałyby na możliwość rozwiązania komisji rady gminy „z mocy prawa”. Po myśli art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym komisje te powołuje rada gminy, więc w konsekwencji to ona może je również odwołać. Swoje decyzje rada – jako organ kolegialny - wyraża w formie uchwał, a zatem także decyzja o rozwiązaniu komisji (bez względu na przyczynę) powinna zostać podjęta w drodze uchwały.

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113).

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Dlatego też zdanie trzecie § 45 ust. 9 w brzmieniu: *jeśli nie nastąpi to w ciągu 60 dni od wezwania, to dana komisja ulegnie rozwiązaniu z mocy prawa wraz z upływem tego terminu*, należy wyeliminować z obrotu prawnego.

Rada Gminy Warnice dopuściła się także naruszenia prawa w § 57 pkt 5 uchwalonego w dniu 27 listopada 2015 r. Statutu. Mocą tego przepisu przyznała bowiem komisji rewizyjnej, będącej wewnętrznym organem kontrolnym Rady, kompetencje do rozpatrywania skarg na działania Wójta Gminy Warnice, w tym do przygotowania uchwał w tej sprawie oraz wniosków uznających skargę za zasadną lub bezzasadną.

Zauważyć w tym miejscu należy, że postępowanie skargowe zostało unormowane przez polskiego prawodawcę w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>3)</sup>. Art. 229 tego aktu określa organy właściwe do rozpatrywania skarg na poszczególne organy administracji, w sytuacji, gdy właściwości tej nie wskazują inne przepisy ustawowe. W odniesieniu do wójta postępowanie skargowe może prowadzić rada gminy (art. 229 pkt 3), a w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia (art. 229 pkt 2). Przepis ten nie uprawnia organu stanowiącego gminy do delegowania powyższej kompetencji na inne podmioty. Zatem to rada gminy, a nie jej organ wewnętrzny, jest upoważniona do rozpatrywania skarg na wójta.

Także normy ustawy o samorządzie gminnym odnoszące się do komisji rewizyjnej nie przyznają jej uprawnień w tym zakresie. Co prawda zgodnie z treścią art. 18a ust. 1 ww. aktu komisja rewizyjna kontroluje działalność wójta, ale nie jest to jednoznaczne z prawem do rozpatrywania przez nią skarg dotyczących działalności organu wykonawczego. Zasadność lub bezzasadność skargi na wójta władna jest stwierdzić jedynie rada gminy, podejmując w tym celu stosowną uchwałę.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej mamy do czynienia w § 71 ust. 1-3 załącznika do uchwały Nr XIV/76/2015. W ust. 1 tego przepisu postanowiono, że skarbnik gminy może złożyć rezygnację z zajmowanego stanowiska, a przyjmuje ją Rada w formie uchwały, zaś ust. 2 tej regulacji stanowi, iż *przyjęcie przez Radę rezygnacji z zajmowanego stanowiska jest równoznaczne z odwołaniem zgodnie z przepisami Kodeksu Pracy*. Przepis ust. 3 z kolei dopuszcza możliwość nieprzyjęcia przez Radę rezygnacji skarbnika, wskazując że w takim przypadku będzie ona traktowana jako wypowiedzenia stosunku pracy.

Powyższe unormowania wykraczają poza uprawnienia organu stanowiącego gminy dotyczące obsadzania stanowiska skarbnika gminy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady należy powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, przy czym pamiętać należy, że kompetencja ta realizowana jest wyłącznie na wniosek wójta. Rada nie może z własnej woli i bez udziału organu wykonawczego gminy decydować ani o powołaniu skarbnika, ani o jego zwolnieniu z funkcji.

Podkreślić nadto trzeba, że przywołane wyżej postanowienia statutowe ingerują w sferę stosunków pracy w Urzędzie Gminy, do czego Rada nie ma uprawnień. Skarbnik jest pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania, zaś wszelkie czynności z zakresu prawa pracy względem niego - stosownie do treści art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>4)</sup> - wykonuje wójt.

Prawo narusza również § 95 ust. 2 załącznika do kwestionowanej uchwały, który traktuje o jej wejściu w życie. Po pierwsze wskazać należy, że regulacja taka winna znaleźć się w treści samej uchwały, nie zaś w jej załączniku. W istocie, postanowienie dotyczące obowiązywania uchwały zawiera § 3 uchwały Nr XIV/76/2015, zgodnie z którym *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Niezasadne jest zatem ponowne normowanie tej kwestii w załączniku do uchwały i to w odmienny sposób. W § 95 ust. 2 tego załącznika postanowiono bowiem o wejściu uchwały w życie po 14 dniach od opublikowania jej w promulgatorze wojewódzkim, a dodatkowo wskazano, że będzie ona obowiązywać od dnia 1 stycznia 2016 r. Zachodzi tu więc wewnętrzna sprzeczność pomiędzy postanowieniami tego samego aktu.

<sup>3)</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.); dalej jako k.p.a.

<sup>4)</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1212 ze zm.).

Ponadto, § 95 ust. 2 Statutu narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>5)</sup>. Zgodnie z tym przepisem *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące* (a takim aktem jest statut gminy), *ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Rada Gminy Warnice określając termin obowiązywania uchwały Nr XIV/76/2015 na dzień 1 stycznia 2016 r. dopuściła możliwość nadania jej mocy wstecznej, bowiem w chwili podejmowania tego aktu nie знаła terminu jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Co więcej, uchwalenie w dniu 27 listopada 2015 r., przy uwzględnieniu 30 dniowego okresu nadzorczego, wynikającego z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie gwarantowało nawet opublikowania uchwały przed końcem 2015 r., a tym bardziej upływu wymaganego prawem *vacatio legis*.

Co prawda, w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidziane zostały odstępstwa od normy z art. 4 ust. 1, ich zastosowanie uwarunkowane jest jednak wystąpieniem przesłanki ważnego interesu wymagającego natychmiastowego wejścia w życie danego aktu, a także nienaruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie zaś z konstytucyjną zasadą praworządności oraz z zasadą zaufania obywateli do państwa prawo nie może działać wstecz. Poza tym, w przypadku stanowienia statutu gminy – jak w niniejszej sprawie – nie zachodzi ważny interes usprawiedliwiający natychmiastowe wprowadzenia w życie gminnych przepisów ustrojowych.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzić należy, że § 13 ust. 4, § 15 ust. 6, § 17 ust. 3, § 45 ust. 9 zdanie trzecie, § 57 pkt 5, § 71 ust. 1 – 3 oraz § 95 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIV/76/2015 Rady Gminy Warnice z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Warnice naruszają obowiązujący porządek prawny w sposób uzasadniający skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. stwierdzenie ich nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

**Piotr Jania**

---

<sup>5)</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm.).