



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 3 października 2011 r.

NK.4.4131.214.2011.SA

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777)

stwierdzam nieważność

- **§ 1 pkt 2** zmieniającego treść § 3 załącznika do uchwały Nr VIII/45/2003 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Boleszkowice, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 2 Statutu;
- **§ 1 pkt 4** zmieniającego treść § 11 załącznika do uchwały Nr VIII/45/2003 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Boleszkowice, w zakresie, w którym w § 11 dodaje ust. 5;
- **§ 1 pkt 5** zmieniającego treść § 12 załącznika do uchwały Nr VIII/45/2003 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Boleszkowice, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 12 ust. 1 Statutu;
- **§ 1 pkt 6** zmieniającego treść § 14 załącznika do uchwały Nr VIII/45/2003 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Boleszkowice, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 14 ust. 2 Statutu;
- **§ 1 pkt 14** zmieniającego treść § 54 załącznika do uchwały Nr VIII/45/2003 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Boleszkowice, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 54 pkt 2 Statutu;
- **załącznika nr 2**
uchwały Nr VIII/44/2011 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Boleszkowice.

Uzasadnienie

W dniu 25 sierpnia 2011 r. Rada Gminy Boleszkowice podjęła uchwałę Nr VIII/44/2011 w sprawie zmiany Statutu Gminy Boleszkowice. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada przywołała przepis art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy*. Przywołany przepis niewątpliwie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do podjęcia uchwały w tym przedmiocie, jednakże w toku postępowania nadzorczego prowadzonego w oparciu o przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzono, iż postanowienia uchwały Nr VIII/44/2011 we wskazanym na wstępie zakresie, w sposób istotny naruszają przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Postanowieniem § 1 pkt 2 uchwały Nr VIII/44/2011 zmieniającym treść § 3 załącznika do uchwały Nr VIII/45/2003 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Boleszkowice Rada postanowiła, że *herbem Gminy jest herb wsi Boleszkowice. Jest to czerwone koło wozu z ośmioma szprychami w złotej obręczy oraz ośmioma srebrnymi gwoździami. Herb ma tło białe. Herb przedstawia załącznik nr 2 do Statutu*.

Wobec powyższego w pierwszej kolejności wskazać należy, że w myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130 ze zm.) *jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole*. Rada Gminy Boleszkowice jako organ stanowiący Gminy niewątpliwie posiada kompetencję do podjęcia uchwały w tym zakresie. Zauważyć jednakże należy, iż w ust. 3 ww. przepisu ustawodawca przewidział obowiązek współdziałania rady z innym podmiotem (ministrem właściwym do spraw administracji publicznej), do którego rada zobligowana jest wystąpić o opinię dotyczącą herbu. Zgodnie bowiem z treścią wskazanego przepisu *wzory symboli, o których mowa w ust. 1, wymagają zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej*. Z kolei, w myśl ust. 4 art. 3 ustawy o odznakach i mundurach opinię tę minister wydaje w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie. Zwrócenie się z wnioskiem o wydanie tejże opinii jest więc elementem niezbędnym w trakcie postępowania zmierzającego do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w przedmiocie ustanowienia herbu gminy. Tymczasem, z przeprowadzonego postępowania nadzorczego wynika, że Gmina Boleszkowice - wbrew dyspozycji zawartej w ww. przepisie - nie wystąpiła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o opinię dotyczącą herbu, o czym poinformowała organ nadzoru pismem z dnia 22 września 2011 r., znak: RG.0004.10.2011.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma fakt, że w przypadku, w którym ustawodawca zobowiązuje do przestrzegania określonych zasad mimo, że ich bliżej nie określa, odsyłając w tej mierze do wiedzy profesjonalnej, tworzy normę prawną wiążącą wszystkie podmioty, do których jest ona adresowana. Wobec powyższego w obrocie prawnym nie może pozostać uchwała rady, w części dotyczącej ustanowienia herbu Gminy, która jest w sprzeczności z obowiązującym prawem, tj. normą wyrażoną w art. 3 ust. 2 ustawy o odznakach i mundurach. Niespełnienie warunku uzgodnienia wzoru herbu każdorazowo determinować musi stwierdzenie, iż organ nie dochował obowiązującej w tym zakresie procedury, czym rażąco naruszył prawo.

Następnie wskazać należy, że Rada Gminy Boleszkowice postanowieniem § 1 pkt 6 uchwały Nr VIII/44/2011 nadała nowe brzmienie § 14 ust. 2 Statutu Gminy, zgodnie z którym *w sesji Rady uczestniczy Wójt Gminy i Sekretarz Gminy*. Przywołanym unormowaniem Rada nałożyła na Wójta Gminy i Sekretarza Gminy obowiązek uczestniczenia w sesji rady. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że rada gminy nie może nałożyć na wójta obowiązku uczestniczenia w sesjach rady, gdyż taki zapis w sposób istotny narusza art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminny, w którym wymieniono co należy do zadań wójta. Uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem wójta jako organu przygotowującego projekty uchwał, a nie jego obowiązkiem. Zgodnie natomiast z treścią art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Oznacza to, że żaden inny podmiot nie może dokonywać czynności w tym zakresie wobec wymienionych osób. W związku z powyższym wyłącznie wójt jako kierownik i zwierzchnik służbowy swoich pracowników może wydać sekretarzowi, skarbnikowi i kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych polecenie służbowe uczestniczenia w sesjach rady. W konsekwencji powyższe zapisy statutu w tej materii należy uznać za sprzeczne z powszechnie obowiązującym prawem (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 321/11).

Z kolei analiza postanowień § 1 pkt 4, 5 i 14 uchwały Nr VIII/44/2011 Rady Gminy Boleszkowice o treści, w których Rada nadała brzmienie odpowiednio następującym przepisom Statutu Gminy:

- § 11 ust. 5 - *na wniosek Wójta lub co najmniej ¼ ustawowego składu Rady, Przewodniczący Rady zwołuje sesję nadzwyczajną w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku do którego dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał;*
- § 12 ust. 1 - *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;*
- § 54 pkt 2 - *Skarbnikiem – na wniosek Wójta Gminy na podstawie uchwały o powołaniu;* prowadzi do wniosku, że stanowią one zbędne powtórzenie norm ustawowych bowiem zgodnie z treścią art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym *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*, natomiast w myśl ust. 3 tego przepisu *na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim. Z kolei, art. 18 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu - na wniosek wójta.*

Organy administracji publicznej, mając na względzie zasady poprawnej legislacji, wynikające w szczególności z załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) nie mogą powtarzać przepisów ustawy w aktach prawa miejscowego i zarządzeniach wewnętrznych (§ 143 i § 137 załącznika), ponieważ powtórzenie takie jest normatywnie

zbędne i grozi w procesie wykładni wywołaniem błędu co do rangi przepisu. Regulacji ustawy nie może też przekształcać, modyfikować czy syntetyzować. Podustawowe akty prawne mogą zatem zawierać jedynie takie przepisy, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, zaliczonym przez Konstytucję do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/44/2011 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Boleszkowice, w zakresie wskazanym na wstępie, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA