

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.40.2019.ASzc**

z dnia 4 marca 2019 r.

**Rada Gminy Nowa Sól**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr V/26/2019 Rady Gminy Nowej Soli z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie zmian zapisu Statutu Gminy Nowa Sól.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 31 stycznia 2019 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę Nr V/26/2019 w sprawie zmian zapisu Statutu Gminy Nowa Sól (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 7 lutego 2019 r.

Dokonana ocena prawna uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm., dalej u.s.g.) oraz art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2017.1523 ze zm., dalej u.o.a.n.).

Stosownie do treści art. 3 ust. 1, art. 22 i art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g., statut gminy należy do przepisów gminnych określających ustrój gminy - organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy. Niewątpliwie statut gminy jest aktem prawa miejscowego, który - zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP - jest zaliczany do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.s.g.: na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1); na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (ust. 2 pkt 1). Z kolei, zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Z uwagi na zaliczenie statutu gminy do aktów prawa miejscowego, publikacja przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest warunkiem koniecznym do jej wejścia w życie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 listopada 2010 r. (sygn. akt I OSK 1213/10, LEX nr 744957): „Nie promulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzi w życie zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane”. Dodatkowo wskazać należy, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Tymczasem zgodnie z § 4 uchwały akt ten wchodzi w życie z dniem podjęcia. Oznacza to, że Rada Gminy Nowa Sól nie uznała uchwały wprowadzającej zmiany do statutu gminy za akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro statut gminy jest aktem prawa miejscowego, to uchwała zmieniająca statut również musi być oceniana w świetle regulacji prawnych, stosowanych przy ocenie aktów prawa miejscowego. W konsekwencji, ponieważ zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.a.n.

ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, albowiem jest to warunek konieczny jego wejścia w życie (por. art. 4 u.o.a.n.), to każda kolejna zmiana takiego aktu również wymaga promulgacji w tym samym trybie. W konsekwencji - niezakwalifikowanie badanej uchwały do aktów prawa miejscowego rażąco narusza prawo - stąd konieczność stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały w całości.

Nie jest to jednak jedyny mankament badanej uchwały, albowiem § 1 lit. d i lit. e oraz § 2 uchwały naruszają w sposób istotny art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. poprzez: nadanie nowego brzmienia § 48 ust. 7 oraz § 68 ust. 2; skreślenie § 60 i § 61; pozostawienie bez zmian § 94 ust. 4 oraz § 97 ust. 3 przyjętego uchwałą Nr LI/332/2018 Rady Gminy Nowej Soli z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Nowa Sól (dalej Statut) - pomimo wcześniejszego stwierdzenia nieważności uchwały w ww. zakresie przez organ nadzoru rozstrzygnięciem nadzorczym z 21 grudnia 2018 r., znak NK-I.4131.222.2018.ASzc (dalej rozstrzygnięcie).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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.

Organ nadzoru wskazuje, że stwierdzenie nieważności aktu organu jednostki samorządu terytorialnego ma dalej idące skutki niż jego uchylenie, gdyż powoduje, że od samego początku zakwestionowane postanowienia nie wywołują skutków prawnych. W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, w myśl którego stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki ex tunc - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym akt taki jest nieważny od chwili podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczny. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków takiego aktu, które powstały od chwili jego wejścia w życie do chwili stwierdzenia nieważności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach z 17 września 1992 r., sygn. akt SA/Ka 832/92, LEX nr 1688264).

W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Lubuski stwierdził nieważność § 48 ust. 7 zdanie drugie, § 60, § 61, § 68 ust. 2 w części „Przewodniczący Rady lub inny”; § 94 ust. 3; § 97 ust. 3 w części „§ 72 i” Statutu - przy czym rozstrzygnięcie to nie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego, uznać należy, że wprowadzenie zmian w sposób wskazany w badanej uchwale uznać należy za niedopuszczalny.

Po pierwsze, odnosząc się do zapisu § 1 lit. d i lit. e uchwały wskazać należy, że wbrew treści aktu - § 48 ust. 7 oraz § 68 ust. 2 Statutu nadano dokładnie takie samo brzmienie, jakie miały ww. jednostki redakcyjne po wydaniu rozstrzygnięcia. W obydwu przypadkach Wojewoda Lubuski stwierdził nieważność § 48 ust. 7 oraz § 68 ust. 2 Statutu w części. Badaną uchwałą Rada Gminy Nowa Sól powtórzyła dotychczasowe brzmienie ww. jednostek redakcyjnych, eliminując tylko te fragmenty, których nieważność stwierdził wcześniej Wojewoda Lubuski. Należy zdecydowanie podkreślić, że ingerencja organu nadzoru w treść aktu jest w takim przypadku działaniem wystarczającym i brak jest podstaw, aby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ponownie dokonywał takich samych zmian.

Po drugie, Rada Gminy Nowa Sól nie może skreślić zapisów § 60 i § 61 Statutu, albowiem wcześniej Wojewoda Lubuski rozstrzygnięciem stwierdził ich nieważność. W konsekwencji, Statut w tym zakresie nigdy nie wszedł do obrotu prawnego. Oznacza to, że regulacje dotyczące wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego nigdy nie obowiązywały, a zatem nie można ich skreślić. Również w tym przypadku ingerencja organu nadzoru w treść aktu jest wystarczająca i wyłącza działanie rady gminy w tym obszarze.

Nieprawidłowy jest również zapis § 2 uchwały w części: „i pozostawia się bez zmian zapisy § 94 ust. 4 oraz § 97 ust. 3 Statutu Gminy Nowa Sól przyjętego uchwałą nr LI/332/2018 z dnia 14 listopada 2018 r.”. Stwierdzenie przez Wojewodę Lubuskiego rozstrzygnięciem nieważności § 94 ust. 4 i § 97 ust. 3 w części „§ 72 i” Statutu było podyktowane stwierdzeniem nieważności § 94 ust. 3 i §

72 Statutu. Analiza prawna zmian wprowadzonych przez Radę Gminy Nowa Sól w § 1 lit. f i lit. g uchwały wskazuje, że zapisy § 94 ust. 4 oraz § 97 ust. 3 Statutu mogłyby obowiązywać w dotychczasowym brzmieniu (tj. w brzmieniu sprzed wydania rozstrzygnięcia). Tym niemniej Rada Gminy Nowa Sól nie może wskazać, że pozostawia te zapisy bez zmian, albowiem z uwagi na wydane rozstrzygnięcie (i stwierdzenie ich nieważności z mocą ex tunc) nie ma już prawnych możliwości powrotu ich obowiązywania. W takiej sytuacji należałoby nadać § 94 ust. 4 i § 97 ust. 3 Statutu nowe brzmienie, które w tym konkretnym przypadku byłoby zgodne z brzmieniem nadanym uchwałą Nr LI/332/2018.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, stąd powyższe naruszenia należy uznać za istotne. Organ nadzoru wskazuje, że stwierdzenie przez Wojewodę Lubuskiego nieważności danego aktu w całości lub części stanowi wystarczającą ingerencję w treść aktu i w tym zakresie wyłącza działalność organu gminy.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**