



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 29 września 2010 r.

LEX.O.LP.0911-22/10

Rada Gminy Czerwonka 06-232 Czerwonka Włociańska 38

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, 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, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i 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 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Czerwonka nr XXXVI/150/10 z dnia 26 sierpnia 2010r. w sprawie Statutu Gminy Czerwonka.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2010 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXXVI/150/10 w sprawie *Statutu Gminy Czerwonka*. Uchwała niniejsza została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 1 września 2010 r.

Statut Gminy Czerwonka stanowiący załącznik do uchwały nr XXXVI/150/10 składa się z dziewięciu rozdziałów ujętych w 66 jednostkach redakcyjnych (§ 1-66). Integralną część *Statutu* stanowią załączniki: granice terytorialne Gminy Czerwonka (nr 1), regulamin Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Czerwonce (nr 2), wykaz sołectw (nr 3), wykaz jednostek organizacyjnych Gminy Czerwonka (nr 4).

Jako podstawę prawną niniejszej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ust 1 i 2, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 i 2, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

Analiza treści *Statutu Gminy Czerwonka* pozwala na stwierdzenie, iż większość przepisów w nim ujętych stanowi powtórzenie, najczęściej w sposób dosłowny, przepisów

ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych* (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.). Do przepisów stanowiących powtórzenie norm ustawowych (w sposób dosłowny lub z niewielkimi modyfikacjami) należą poniższe paragrafy *Statutu*: § 4 ust. 2, § 5 ust. 1-3 oraz 5-7, § 6, § 7, § 9, § 10, § 13 ust.2, § 14 ust. 2-4, § 16 ust. 2-6, § 18, § 21, § 24, § 25, § 26, § 29, § 31, § 32, § 33, § 34, § 35, § 36, § 37, § 38, § 39, § 41, § 42, § 43, § 44, § 45, § 46 ust. 4, § 47, § 50, § 51, § 52, § 53, § 54, § 56 ust. 1, § 57, § 60. Powyższe przepisy statutowe stanowią powtórzenie przepisów zawartych w ustawie o *samorządzie gminnym* (art. 2, 7, 8, 9, 10, 11, 11b, 12, 14, 18, 19, 20, 21, 23a, 24, 24b, 24c, 25, 26, 28a, 28b, 29a, 30, 31, 31a, 31b, 33, 35, 36, 39, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 49, 51, 61, 90), w ustawie o *finansach publicznych* (art. 238, 240, 264) oraz w ustawie o *pracownikach samorządowych* (art. 8, 18).

Unormowania § 118 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań aktów ustawowych w aktach niższego rzędu, w tym w aktach prawa miejscowego, do których zalicza się również statuty gmin.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009r. stwierdza: *na tle dopuszczalności powtarzania zapisów ustawowych w aktach stanowiących przez organy samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – w odniesieniu do aktów prawa miejscowego – wyrażono pogląd, iż stanowi to istotne naruszenie prawa i wskazano, że w sytuacji zastosowania w uchwale powtórzeń unormowań ustawowych należy liczyć się z tym, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (II SA/Op 58/09). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r.: *Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna* (II SA/Wr 1179/98). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 20 maja 2008r. stwierdza: *W uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (III SA/Wr 204/08), por. również wyrok SN z 6 kwietnia 2001r. (III RN 87/00), wyroki NSA z 16 czerwca 1992r. (II SA 99/92) i 28 lutego 2003r. (I SA/Lu 882/02) oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2004r. (II SA/Wr 1235/03).**

Biorąc pod uwagę opisany powyżej stan faktyczny odnoszący się do *Statutu Gminy Czerwonka*, jak również związany z nim stan prawny oraz stanowisko orzecznictwa, należy stwierdzić, iż powtórzenie unormowań ustawowych w przepisach statutu stanowi istotne naruszenie prawa.

Rozdział VIII *Statutu Gminy Czerwonka* zatytułowany *Pracownicy samorządowi* zawiera § 63 w brzmieniu: *Przed podjęciem pracy pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania składają pisemne ślubowanie następującej treści: „Ślubuję uroczyście, że na zajmowanym stanowisku będę służyć Państwu i społeczności lokalnej, przestrzegać porządku prawnego i wykonywać sumiennie powierzone mi zadania”.*

Zapis powyższy istotnie narusza przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o *pracownikach samorządowych*. Zgodnie z normą zapisaną w art. 18 ust.1 tej ustawy

przewidziane jest złożenie ślubowania o określonej w nim treści w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Artykuł powyższy niemal dosłownie powtarza § 60 ust. 5 *Statutu Gminy Czerwonka*.

Unormowania § 63 *Statutu Gminy Czerwonka* przewidujące złożenie innego w brzmieniu ślubowania niż przewidziane w art. 18 ust. 1 ustawy o *pracownikach samorządowych*, w innej niż ustna formie, a ponadto skierowane wobec innego zakresu pracowników samorządowych niż zakres przewidziany w/w art. 18 ust. 1 stanowią istotne naruszenie przepisów ustawy o *pracownikach samorządowych* i spełniają tym samym przesłanki niezbędne do stwierdzenia ich nieważności, por. również wyrok SN z 5 stycznia 2001 r. (III RN 40/00).

Art. 37a ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdza, iż zasady udziału przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej (przez co należy rozumieć również sołtysa) należą do materii statutowej a tym samym umieszczenie ich w statucie gminy ma charakter obligatoryjny. *Statut Gminy Czerwonka* nie zawiera jednak powyższych unormowań.

Mając na uwadze opisane powyżej przypadki istotnego naruszenia prawa organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Z uwagi na fakt, iż wymienione wyżej przepisy naruszające prawo dotyczą istotnej części przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości. Stwierdzenie nieważności obejmuje tym samym uchwałę oraz stanowiący jej integralną część statut wraz z załącznikami.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a