

**Wyrok z dnia 5 stycznia 2001 r.**

**III RN 40/00**

**Statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych, ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów.**

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 5 stycznia 2001 r. sprawy ze skargi Gminy C. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody P. w P. z dnia 26 listopada 1998 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wyboru zarządu gminy, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 17 czerwca 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

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

Wojewoda W. rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 listopada 1998 r. [...] uchylił podjętą w dniu 30 października 1998 r. uchwałę [...] Rady Miejskiej w C. w sprawie wyboru zastępcy burmistrza Gminy C. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Wojewoda W. stwierdził, że obowiązujący w dniu podjęcia tej uchwały statut Gminy Miejskiej w C. z dnia 15 listopada 1994 r. w ogóle nie przewidywał w składzie zarządu gminy stanowiska zastępcy burmistrza. Natomiast, zdaniem Wojewody, uchwała Rady Gminy w C. [...] z dnia 30 października 1998 r., zmieniająca statut Gminy C. między innymi poprzez wprowadzenie w skład zarządu gminy stanowiska zastępcy

burmistrza, nie mogła stanowić podstawy prawnej powołania zastępcy burmistrza przed jej wejściem w życie, co następuje w zasadzie dopiero z dniem jej prawidłowego ogłoszenia (art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym – jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Tymczasem, w danym wypadku uchwała w sprawie zmiany statutu Gminy C. nie obowiązywała jeszcze w dacie dokonywania wyboru zastępcy burmistrza, ponieważ w tej dacie nie została ona jeszcze ogłoszona w sposób obowiązujący w wypadku przepisów prawa miejscowego. W skardze na powyższe rozstrzygnięcie Wojewody W. Gmina C. zarzuciła w szczególności, że: po pierwsze – narusza ono art. 28 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który przesądza o tym, że w skład zarządu gminy wchodzi także zastępca burmistrza, a w tej sytuacji brak stosownego postanowienia w statucie gminy nie może stanowić przeszkody jego wyboru; oraz po drugie – naruszenie art. 61 ust. 4 KPA, bowiem Wojewoda W. nie zawiadomił Gminy C. o wszczęciu postępowania nadzorczego w niniejszej sprawie i tym samym nie zapewnił jej udziału w tym postępowaniu zgodnie z art. 10 § 1 KPA.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 17 czerwca 1999 r. [...] oddalił skargę, stwierdzając że skoro § 23 ust. 1 statutu Gminy przewidywał, iż w skład zarządu Gminy wchodzi jedynie burmistrz – jako przewodniczący zarządu i 5 członków, natomiast nie przewidywał stanowiska zastępcy burmistrza, to tym samym był on sprzeczny z art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym; w tej sytuacji Rada Gminy miała obowiązek naprzód dostosować przepisy tego statutu do wymagań ustawy i dopiero wówczas powinna uzupełnić skład zarządu; natomiast – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w tym kontekście wskazał także na wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1996 r. (II S.A. 3174/95 – ONSA z 1997 r. nr 2, poz. 64) – nie dokonawszy uprzednio zmiany statutu w tym zakresie Rada Gminy naruszyła „przepisy prawa w ogólności”. Równocześnie Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że w danym wypadku brak było podstaw do uwzględnienia zarzutu skargi dotyczącego naruszenia art. 61 § 4 i art. 10 § 1 KPA, bowiem skarżąca Gmina nie wykazała, aby miało ono istotny wpływ na wynik sprawy (art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 28 lutego 2000 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 17 czerwca 1999 r. [...], zarzucając „ra-

żące naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 3 i art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) w związku z art. 169 ust. 3 Konstytucji RP przez błędną wykładnię”. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej wskazano przy tym na brzmienie art. 169 Konstytucji RP w związku z art. 26 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 28 ustawy o samorządzie gminnym, a następnie podniesiono, że statut Gminy C. obowiązujący w dacie podjęcia zakwestionowanej przez Wojewodę W. w trybie nadzoru uchwały Rady Gminy w sprawie wyboru zastępcy burmistrza „nie przewidywał wprowadzenia w zarządzie stanowiska zastępcy burmistrza, jednakże w ocenie Rzecznika brak takiego zapisu nie może być utożsamiany z wyłączeniem stosowania wprost powołanych przepisów ustawy”, tym bardziej że: „W ust. 4 powołanego wyżej art. 169 Konstytucji RP zawarto zapis, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. (...) Nie może zatem budzić wątpliwości, że statut gminy jest zaliczany do przepisów gminnych mających charakter normy bezwzględnie obowiązującej, jednakże treść statutu odnosić się może jedynie do granic określonych w art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym statut gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (...)”, wskazując także na to, że „artykuł 28 ust. 2 powołanej ustawy pozostawia radom gmin do statutowej regulacji ustalenie trybu wyłaniania kandydatów na wymienione w nim stanowiska”, przy czym „nie ustalenie tego trybu, nie może wyłączyć jednak konieczności dokonania wyboru zarządu w składzie zgodnym z cytowanymi postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna.

Ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie stanowi, że w skład zarządu gminy, który jest jej organem wykonawczym, wchodzi od 3 do 7 osób (art. 28 ust. 1), a to „wójt albo burmistrz (prezydent miasta) jako przewodniczący zarządu, ich zastępcy oraz pozostali członkowie” (art. 26 ust. 1), przesądzając równocześnie o tym, że: „Rada gminy wybiera zastępcę albo zastępców wójta lub burmistrza oraz pozostałych członków zarządu na wniosek wójta lub burmistrza zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym” (art. 28 ust. 3 tej ustawy w związku z art. 169 ust. 3 Konstytucji RP). Z kolei organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy, w tym także zarządu gminy, określa

rada gminy w drodze statutu (art. 22 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Statut gminy ma więc charakter aktu prawnego pochodnego i zarazem komplementarnego względem tej ustawy oraz jest uchwalany przez radę gminy na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawy (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP). W konsekwencji, statut gminy nie tylko nie powinien powtarzać przepisów ustawy o samorządzie gminnym, lecz także ani nie może zawierać postanowień sprzecznych z przepisami ustawy, ani też postanowienia statutu nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy. Dlatego, wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku pogląd prawny, wedle którego okoliczność, iż w § 23 ust. 1 statutu Gminy C. nie wymieniono zastępcy burmistrza, jako członka Zarządu Gminy, przesądza o sprzeczności postanowień tego statutu z ustawą, nie jest trafny. Słusznie natomiast wywieziono w rewizji nadzwyczajnej, że statut Gminy C. „nie przewidywał wprawdzie utworzenia w zarządzie stanowiska zastępcy burmistrza, jednakże w ocenie Rzecznika brak takiego zapisu nie może być utożsamiany z wyłączeniem stosowania wprost powołanych przepisów ustawy” (tzn. art. 26 ust. 2 oraz art. 28 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), które w danym wypadku przesądzały o obowiązku wyboru przynajmniej jednego zastępcy burmistrza Gminy C.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393<sup>13</sup> § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====