

Lublin, 11 stycznia 2017 r.

dr hab. Sławomir Patyra, prof. nadzw.  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
UMCS w Lublinie

**Opinia prawna**  
**w sprawie proceduralnych skutków wezwania organu gminy przez wojewodę do**  
**podjęcia odpowiedniego aktu w trybie art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o**  
**samorządzie gminnym.**

Niniejsza opinia prawna sporządzona została na kanwie wezwania, skierowanego do Rady Miasta Lublin przez Wojewodę Lubelskiego w dniu 29 grudnia 2016 r. Działając na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. : Dz. U. z 2016, poz. 446) [dalej : u.s.g.], Wojewoda Lubelski wezwał Radę Miasta Lublin do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu Prezydenta Miasta Lublina Krzysztofa Żuka.

Przedmiotem wywołanej opinii jest analiza prawnych konsekwencji, wynikających z art. 98a ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 Kodeksu wyborczego oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. Ust. 2 przywołanego przepisu stanowi, że w razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

Zasadnicza treść wywołanej opinii odnosi się do dwóch podstawowych problemów, wynikających ze stosowania przywołanej konstrukcji prawnej, które to problemy ująć można w postaci następujących pytań :

- 1) czy wezwanie, skierowane przez wojewodę do rady gminy (miasta), implikuje po stronie jej przewodniczącego obowiązek zwołania nadzwyczajnej sesji rady lub

wprowadzenia do porządku obrad zwołanej już sesji punktu poświęconego rozpatrzeniu tego wezwania?;

- 2) z jaką datą wygasa mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w razie podjęcia przez radę gminy (miasta) uchwały o jego wygaśnięciu, a z jaką w przypadku wydania w tym przedmiocie zarządzenia zastępczego w trybie art. 98a ust. u.s.g.?

### **I. Uwagi ogólne.**

Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej jest korelatem zasady decentralizacji władzy publicznej, wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> Decentralizacja władzy publicznej stanowi immanentny element zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej. W odniesieniu do samorządu terytorialnego, zarówno doktryna jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazują w sposób nie budzący wątpliwości, że istotnym komponentem zasady decentralizacji jest samodzielność, definiowana jako możliwość wykonywania przez samorząd terytorialny przyznanych mu zadań na własną odpowiedzialność, bez wiążących poleceń i wytycznych pochodzących od organów nadrzędnych<sup>2</sup>. Istotną cechą decentralizacji jest również niezależność samorządu terytorialnego, która jednakże ma charakter względny, gdyż jej granice wyznaczane są przez środki nadzoru, pozostające w dyspozycji organów państwa. Należy jednak podkreślić, iż nie jest to nadzór hierarchiczny, może on być bowiem sprawowany wyłącznie w przypadkach ściśle określonych w ustawie, która musi określić dopuszczalne środki prawne nadzoru, o czym jednoznacznie przesądza treść art. 87 u.s.g.

Tak rozumiany nadzór, wyrażony obecnie w art. 171 ust. 1 Konstytucji, już u zarania restytucji samorządu terytorialnego w Polsce postrzegany był jako szczególny rodzaj ingerencji administracji państwowej w działalność samorządową<sup>3</sup>. Również na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego traktowany jest jako wyjątek od zasady

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Zob., m. in. D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 8, a także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU 1996, Nr 5, poz. 38, czy też wyrok Trybunału z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, Nr 2, poz. 12.

<sup>3</sup> Zob. T. Rabska, *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 47 i n.

samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zredukowany wyłącznie do formuły oceny ich funkcjonowania z punktu widzenia kryterium legalności<sup>4</sup>.

Jednym ze środków nadzoru nad samorządem terytorialnym, będących w dyspozycji wojewody, jest przewidziane w art. 98a ust. 1 wezwanie organu gminy do podjęcia w terminie 30 dni odpowiedniego aktu, w razie zaistnienia okoliczności enumeratywnie wymienionych w tym przepisie, a przywołanych na wstępie przedmiotowej opinii prawnej. Swoistą gwarancję efektywności stosowania tego środka nadzoru stanowi konstrukcja prawna, przyjęta w ust. 2 przywołanego artykułu. W razie bezskutecznego upływu wskazanego terminu, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze o wygaśnięciu mandatu, odwołaniu ze stanowiska albo rozwiązaniu umowy o pracę w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, wymienionych w art. 98a ust 1 u.s.g. Z punktu widzenia zasady samodzielności samorządu terytorialnego, zarządzenie zastępcze stanowi szczególny środek nadzoru, co znajduje również potwierdzenie w poglądach doktryny. Wyjątkowy charakter tego środka wynika przede wszystkim z tego, iż wydając zarządzenie zastępcze organ administracji rządowej wkracza w kompetencje wyraźnie zastrzeżone przez ustawodawcę dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Z tego względu przyjmuje się, że środek ten powinien być wykorzystywany przez wojewodę jako swego rodzaju *ultima ratio*, po wnikliwym rozważeniu, czy w danym stanie faktycznym istnieją przesłanki do jego zastosowania<sup>5</sup>.

W kontekście wspomnianej ingerencji organów nadzoru w działalność gminną, istotną funkcję w mechanizmie gwarantowania decentralizacji władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny pełni zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Jej znaczenie z punktu widzenia zachowania istoty samorządu terytorialnego, jako swoistego zrzeszenia wspólnoty terytorialnej, jak również rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego, jest nie do przecenienia. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż polski porządek prawny hołduje formule państwowego samorządu terytorialnego, bazującej na założeniu, iż korporacje samorządowe nie posiadają w istocie naturalnych praw własnych, a jedynie wykonują te, które suwerenne państwo „odstąpiło” im celem realizacji na poziomie lokalnym. Z

---

<sup>4</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny m. in. w wyroku z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, OTK ZU 2005, Nr 11A, poz. 131.

<sup>5</sup> Por. J. Czerw, *Nadzór wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Województwa Lubelskiego*, w: *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013, s. 219, a także R. P. Krawczyk, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno – ustawowe i faktyczne*, w: *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 128.

powyższych względów, sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego – abstrahując od jej innych aspektów gwarancyjnych - jawi się jako podstawowy mechanizm dochodzenia przez jednostki samorządu owych praw, naruszonych drogą rozstrzygnięć nadzorczych. Prawo do sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego obejmuje również rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w postaci zarządzenia zastępczego. Zgodnie z art. 98a ust. 3 w związku z art. 98 ust.1 u.s.g. rozstrzygnięcie to podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od jego doręczenia. Z uwagi na personalny charakter tego środka, legitymacja czynna do zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody przysługuje nie tylko radzie gminy (miasta), ale również osobie, której interesu prawnego lub uprawnienia to zarządzenie dotyczy.

## **II. Uwagi szczegółowe.**

W okolicznościach, o których mowa w art. 98a ust. 1 u.s.g., organem gminy właściwym do podjęcia na wezwanie wojewody uchwały o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest jej rada. Jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy wezwanie to zobowiązuje przewodniczącego rady do zwołania (niezwłocznego zwołania ?) sesji rady w celu rozpatrzenia stanowiska wojewody, wymaga poczynienia pewnych uwag natury wprowadzającej.

Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Aktem prawnym wykonującym dyspozycję przywołanej normy konstytucyjnej jest statut gminy (miasta), uchwalany przez radę. Zakres przedmiotowy statutu obejmuje również kwestie organizacji pracy rady, w tym przygotowania, zwoływania i przebiegu jej sesji. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, iż szczegółowa regulacja wskazanych wyżej elementów zawarta jest w normach rangi ustawowej, w tym przypadku w postanowieniach ustawy u.s.g. W efekcie, konstrukcja prawna, obligująca jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania działań statutowych „w granicach ustaw” pozostawia im relatywnie niewielki margines samodzielności statutowej, także w kwestiach tak istotnych, jak zwoływanie sesji rady gminy (miasta).

W świetle rozwiązań, przyjętych na gruncie u.s.g., możliwe jest zwołanie sesji rady gminy w dwóch trybach. Art. 20 ust. 1 stanowi, iż rada obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Chodzi tu o tzw. sesje zwyczajne, które zwoływane są w terminach uprzednio ustalanych przez radę lub

określonych przez przewodniczącego w ramach stosownego harmonogramu. Oprócz tego, u.s.g. dopuszcza również możliwość zwoływania sesji poza z góry ustalonym planem, na wniosek organu wykonawczego gminy lub co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady gminy (art. 20 ust. 3 u.s.g.).

Na marginesie powyższych uwag wypada zauważyć, iż w kontekście przedmiotowej sprawy nadzwyczajna sesja Rady Miasta Lublin była już raz zwołana na wniosek Prezydenta Miasta. 14 listopada 2016 r., z inicjatywy Centralnego Biura Antykorupcyjnego rozpatrzyła ona kwestię wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta Lublin z tych samych przyczyn, na które obecnie powołuje się w wezwaniu Wojewoda Lubelski, jednak projekt uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu Prezydenta, poddany pod głosowanie na owej sesji Rady, nie uzyskał wówczas wymaganego poparcia większości radnych. Ze względu na to, biorąc pod uwagę merytoryczne okoliczności sprawy, w szczególności przesłanki podniesione w wezwaniu Wojewody Lubelskiego, należy jednoznacznie stwierdzić, iż sprawa ta została ostatecznie rozstrzygnięta przez Radę Miasta Lublin na sesji w dniu 14 listopada 2016 r. w sposób wskazujący oczywisty brak podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta.

W odniesieniu do tych, tzw. sesji nadzwyczajnych, ustawodawca obliguje przewodniczącego rady do jej zwołania na dzień przypadający w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku. Kwestie dotyczące zawiadamiania radnych o terminach, miejscu i proponowanym porządku obrad regulują statuty gminy. W obydwu przypadkach, zwołanie sesji należy do kompetencji przewodniczącego, ewentualnie wiceprzewodniczącego rady (wyznaczonego przez przewodniczącego, bądź w razie nie wyznaczenia – najstarszego wiekiem), jednak w żadnym z nich nie może on zwołać sesji w sposób dyskrejonalny, ustalając jej termin *ad hoc*, gdyż ustawodawca nie wyposażył go w taką kompetencję. Pomimo określenia w art. 98a ust. 1 u.s.g. 30 - dniowego terminu na podjęcie przez radę gminy odpowiedniego aktu, ustawodawca nie przewidział dla tej procedury szczególnego trybu zwoływania sesji rady. Interpretując owo zaniechanie zgodnie z zasadą racjonalnego prawodawcy uznać zatem należy, iż nie uznał zasadnym wprowadzenia w tym w tym względzie szczególnej procedury, *ergo* rozpatrzenie wezwania wojewody może odbyć się wyłącznie w ramach sesji planowej lub nadzwyczajnej, zwołanej na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady.

W świetle powyższych rozważań, przyjęcie założenia, iż wezwanie wojewody do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę rodziłoby po stronie przewodniczącego obowiązek zwołania sesji rady z własnej inicjatywy,

poza terminami określonymi w trybie statutowym oraz wbrew normie art.20 ust. 3 u.s.g. prowadziłyby w istocie do absurdalnej sytuacji prawnej. Oto wykonując wezwanie wojewody, zmierzające, w myśl art. 98a ust. 1 u.s.g., do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, przewodniczący rady w sposób niezgodny z prawem zwoływałby sesję rady, co skutkowałoby nieważnością podjętej przez nią uchwały zmierzającej do uczynienia zadość zasadzie legalizmu. Uchwała podjęta podczas sesji zwołanej z rażącym naruszeniem przepisów u.s.g., byłaby zatem sprzeczna z prawem i jako taka powinna być następnie uznana przez wojewodę za nieważną w trybie nadzoru (art. 91 ust. 1 u.s.g.).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie prac rady oraz prowadzenie jej obrad. Pierwsza z wymienionych kompetencji obejmuje m. in. przygotowanie sesji rady. Szczegółowe zadania z tym związane sprowadzają się zasadniczo do ustalenia porządku obrad, ich terminu i miejsca, jak również zapewnienia dostarczenia radnym materiałów, w tym projektów uchwał, dotyczących poszczególnych punktów tego porządku. W kontekście przedmiotowej opinii, kompetencja ta ma istotne znaczenie w odniesieniu do przypadku, w którym wezwanie wojewody, o którym mowa w art. 98a ust. 1 u.s.g., miałyby podlegać rozpatrzeniu na tzw. sesji zwyczajnej rady, zwołanej zgodnie z harmonogramem prac z góry przez nią przez nią uchwalonym lub określonym przez przewodniczącego. O ile uprzednio zaplanowany termin sesji rady przypadający w ciągu 30 dni, o których mowa w art. 98a ust. 1 u.s.g., a sesja ta nie została jeszcze zwołaną, wówczas przewodniczący powinien włączyć kwestię ujętą w wezwaniu wojewody do planowanego porządku obrad. Jeżeli natomiast wezwanie skierowane byłoby po zakończeniu procedur statutowych, związanych ze zwołaniem sesji rady, wówczas rozpatrzenie wezwania wojewody mogłoby stać się przedmiotem obrad rady po rozpoczęciu sesji, w trybie zmiany ustalonego wcześniej porządku obrad. Należy jednak podkreślić, iż procedura wprowadzania zmian w porządku obrad nie należy do materii statutowej lecz ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1a u.s.g. rada gminy (miasta) może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów jej ustawowego składu.

Rekapitulując powyższy fragment opinii należy stwierdzić, że **przewodniczący rady – poza terminami przewidzianymi dla sesji zwyczajnych oraz procedurą określoną w art. 20 ust. 3 u.s.g. - nie ma prawnych możliwości zwołania sesji rady gminy (miasta) mocą własnej decyzji, w sytuacji, w której intencjonalnie zwraca się o to wojewoda w trybie art. 98a ust. 1 u.s.g. Istnieje natomiast możliwość wprowadzenia do porządku obrad zwołanej już sesji rady punktu dotyczącego rozpatrzenia wezwania wojewody, o którym mowa w art. 98a ust. 1 u.s.g. *in fine*, pod warunkiem zgłoszenia stosownego**

**wniosku po rozpoczęciu sesji i przyjęcia go przez radę bezwzględną większością głosów jej ustawowego składu, zgodnie z wymogiem określonym w art. 20 ust. 1a u.s.g.**

W odniesieniu do kwestii, dotyczącej terminu ewentualnego wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w trybie nadzoru, należy rozważyć dwa możliwe warianty proceduralne.

Pierwszy z nich dotyczy sytuacji, w której rada gminy (miasta), dzieląc zarzuty podniesione przez wojewodę w związku z wystosowanym wezwaniem, podejmuje uchwałę o wygaszeniu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), po uprzednim umożliwieniu mu złożenia wyjaśnień. Zgodnie z art. 493 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) [dalej : K.w.], zainteresowanemu przysługuje wówczas skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od daty doręczenia uchwały. Sąd administracyjny rozpatruje ją w terminie 14 dni od dnia wniesienia (art. 493 § 2 K. w.). W tym wariantcie proceduralnym, **wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje bądź z datą upływu terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, bądź – zgodnie z art. 493 § 3 K.w. - z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego tę skargę.**

W wariantcie drugim, determinowanym wydaniem przez wojewodę zarządzenia zastępczego w trybie art. 98a ust. 2 u.s.g., wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta ) następuje w związku ze spełnieniem jednej z dwóch przesłanek, które u.s.g. łączy z uprawomocnieniem się rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie z jej art. 98 ust. 5, rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. W przypadku pierwszej z wymienionych, **wygaśnięcie mandatu następuje wówczas, jeżeli w ciągu 30 dni od daty doręczenia zarządzenia zastępczego radzie gminy (miasta), gmina lub zainteresowany nie złożyli skargi do sądu administracyjnego.** W przypadku drugiej, **wygaśnięcie mandatu może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu postępowania przed sądem administracyjnym, w wyniku którego sąd oddalił lub odrzucił skargę.**

*Stanisław Rataj*