



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 26 listopada 2019 r.

Poz. 6444

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.509.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 listopada 2019 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr X/57/19 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 18 października 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Wojcieszków, w części obejmującej § 1 pkt 5 w brzmieniu: „3) sprawuje policję sesyjną” oraz w brzmieniu: „7) czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu”, a także § 3 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od kadencji 2018-2023”.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/57/19 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 18 października 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Wojcieszków, w części obejmującej § 1 pkt 5 w brzmieniu: „3) *sprawuje policję sesyjną*” oraz w brzmieniu: „7) *czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu*”, a także § 3 w brzmieniu: „*z mocą obowiązującą od kadencji 2018-2023*”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr X/57/19 Rady Gminy Wojcieszków została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2019 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wojcieszków wprowadziła zmiany w Statucie Gminy Wojcieszków, przyjętym uchwałą Nr V/22/2003 z dnia 21 lutego 2003 r.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, w statucie gminy określa się ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy.

Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

W § 1 pkt 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy zmieniła treść § 18 Statutu Gminy. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu, Przewodniczący Rady, a w przypadku jego nieobecności jeden z Wiceprzewodniczących, w szczególności: 1) zwołuje sesje Rady, 2) przewodniczy obradom, 3) *sprawuje policję sesyjną*, 4) kieruje obsługą kancelaryjną posiedzeń Rady, 5) zarządza i przeprowadza głosowanie nad projektem uchwał rady, 6) podpisuje uchwały Rady, 7) *czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu*.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w zakresie § 18 pkt 3 i 7 nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Należy podkreślić, że kompetencje przewodniczącego rady gminy określone zostały w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Zadania przewodniczącego określone zostały zatem wprost w ustawie. Zadania te polegają wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz prowadzeniu obrad rady. Statut może precyzować zadania przewodniczącego, nie może natomiast nakładać na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych uprawnień niż te, które wynikają z ustawy, a nie mieszczą się w pojęciu "organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady".

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień niż te, które wynikają z przywołanego przepisu (zob. wyroki WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15 a także z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16 ; WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r. sygn. IV SA/Gl 765/09 ).

W pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznanie kompetencji w zakresie czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 1366/15 ).

W wyroku z dnia 7 sierpnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1110/15 , Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził zaś, iż: *"Pojęcie "policji sesyjnej" jest wprawdzie znane w doktrynie, lecz jego zakres nie może być uznany za ściśle określony, zwłaszcza normatywnie, w tym znaczeniu, że niepodobna wskazać zamkniętego katalogu wszystkich uprawnień prowadzącego posiedzenie, jakie się na nią składają. (...) część spośród nich, zwłaszcza na gruncie procedury sądowej, ma charakter instrumentów porządkowych o charakterze władczym. W świetle art. 48 i art. 49 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r.-Prawo o ustroju sądów powszechnych (...) w ramach środków zaliczanych do policji sesyjnej można np. wydalić daną osobę lub całą publiczność z sali rozpraw oraz nałożyć karę porządkową grzywny. Statut gminy może więc posługiwać się terminem "policja sesyjna", ale musi sprecyzować i wyliczyć w sposób wyczerpujący wszystkie uprawnienia, jakie przysługują organowi, który tę policję sprawuje. W związku z tym niepodobna tracić z pola widzenia, że zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Przepis ten jednoznacznie wskazuje bowiem na to, że przewodniczący pełni względem rady funkcje usługowe, co wyłącza możliwość odwrócenia lub choćby zmiany tej relacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt II SA 1525/00 , LEX nr 54148), poprzez wzmocnienie pozycji ustrojowej przewodniczącego w efekcie przyznania mu w statucie kompetencji innego rodzaju"*.

W § 3 uchwały Nr X/57/19 Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z *mocą obowiązującą od kadencji 2018-2023*.

Przedmiotowym zapisem Rada Gminy nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie w brzmieniu: „z *mocą obowiązującą od kadencji 2018-2023*” zostało przyjęte bez podstawy prawnej, z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy 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.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5).

Ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony. Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wojcieszków postanowiła, że uchwała w sprawie zmian w statucie gminy wejdzie w życie bez zachowania określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *vacatio legis*, a nawet przed dniem jej uchwalenia i ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Do uchwały nie przedłożono uzasadnienia, z którego wynikałoby, że zachodzi uzasadniony przypadek nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej, o którym mowa w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie zachodzi wyjątkowa sytuacja, uzasadniająca wprowadzenie w życie zmian w statucie gminy z mocą wsteczną.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 819/15: *„Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.) Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).”*

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/57/19 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

**Robert Gmitruczuk**  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wojcieszków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wojcieszków