



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 3 sierpnia 2023 r.

Poz. 5012

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 72/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr L/389/2023 Rady Gminy Płużnica z dnia 29 czerwca 2023 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Płużnica.

Uzasadnienie

Uchwałą nr L/389/2023 Rada Gminy Płużnica przyjęła uchwałę zmieniającą w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Płużnica.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 3 lipca 2023 r.

Zawiadomieniem z 24 lipca 2023 r. znak: WNK.DT.IV.4131.28.2023.EW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 26 lipca 2023 r., w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepisy art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, § 3 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1974), § 5 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 66, poz. 800, Dz.U. z 2002 r. Nr 14, poz. 138, Dz.U. z 2003 r. Nr 33, poz. 280) oraz art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1834).

W ocenie organu nadzoru zmiana uchwały pierwotnej ustalona w § 1 uchwały a ograniczona tylko do istotnej modyfikacji § 10 uchwały pierwotnej poprzez nadanie treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego” narusza zasady prawidłowej legislacji. Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były precyzyjne i w jasny sposób realizowały cel regulacji.

Kwestionowana uchwała jest uchwałą zmieniającą „należy zatem wyjaśnić, iż przepisy zmieniające mają charakter incydentalny. Wywołują one skutek w sposób jednorazowy. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. (G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, 2016, wyd. elektr. LEX komentarz do § 82 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"). Funkcją aktu prawnego zmieniającego jest wprowadzenie określonych w nim zmian do określonego aktu prawnego (nowelizowanej). A zatem treść aktu nowelizującego - z chwilą jego wejścia w życie - staje się treścią tego aktu prawnego, który on zmienia, sam zaś akt prawny nowelizujący ulega niejako "skonsumowaniu" (tak: S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 193). Ponieważ przepisy zmieniające wyczerpują swoją rolę w momencie wejścia w życie, po upływie tego dnia nie mają one znaczenia normatywnego i nie należą do zbioru przepisów obowiązujących w danym dniu." (postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2017 r. sygn. akt II SA/Go 565/17).

Organ nadzoru pragnie zauważyć, że uchwała pierwotna - nr XXXV/269/2022 Rady Gminy Płużnica z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Płużnica, nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym (uchwała wchodzi w życie „z dniem podjęcia” bez uprzedniego ogłoszenia - nie zastosowano przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...). Oznacza to, że przy uwzględnieniu kwalifikacji prawnej uchwały jako prawa miejscowego uchwała ta nie weszła w życie (nie nabyła mocy aktu powszechnie obowiązującego). Zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.”.

W związku z powyższym przepisy merytoryczne zawarte w tej uchwale nie zostały ogłoszone, co oznacza, że nie weszły w życie, a adresaci norm zawartych w tej uchwale nadal nie będą mogli się z nią zapoznać w dzienniku urzędowym województwa. Wobec tego sama zmiana uchwały polegająca wyłącznie na zmianie paragrafu o wejściu w życie uchwały pierwotnej nie zmienia konsekwencji przedstawionych powyżej i można ją zakwalifikować jako zmianę bezprzedmiotową.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalny jest fakt, że analizowana uchwała miała wejść w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, a najistotniejsza w sprawie treść merytoryczna uchwały pierwotnej nie zostałaby opublikowana w dzienniku urzędowym co stanowi wypaczenie przedstawionych zasad gwarantujących obowiązywanie przepisów prawa „Tylko w ten sposób ogłoszonemu tekstowi aktu przysługuje domniemanie autentyczności i tylko ten sposób ogłoszenia aktu decyduje prawnie o jego wejściu w życie.” (G. Wierczyński [w:] Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Płużnica podejmując uchwałę nr L/389/2023 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy Konstytucji RP oraz przywołanych przepisów, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau