



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 04 grudnia 2023 r.

Poz. 7551

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 108/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

Na podstawie przepisu 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 LXXXIII/714/23 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 25 października 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie upoważnienia wiceprzewodniczących rady do wystawiania polecenia wyjazdu służbowego dla przewodniczącego rady.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą nr LXXXIII/714/23 Rada Miejska Grudziądz dokonała zmiany uchwały nr LIX/493/22 w sprawie upoważnienia wiceprzewodniczących rady do wystawiania polecenia wyjazdu służbowego dodając § 2 w brzmieniu: „Uchwałę przekazuje się do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.”

Zawiadomieniem z 23 listopada 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły przyjętej techniki zmiany uchwały pierwotnej, której nie ogłoszono w dzienniku urzędowym, to jest w sposób właściwych dla aktów prawa miejscowego. Prezydent Grudziądz nie odniósł się do przedstawionych zarzutów.

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały wskazano art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy ustala zasady przyznawania diet dla radnych oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych, a także § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 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, z późn. zm.). Przywołany przepis rozporządzenia wprost dotyczy kompetencji rady gminy w zakresie upoważnienia wiceprzewodniczącego do określania terminu i miejsca wykonywania zadań oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej przez przewodniczącego rady gminy („2. Czynności, o której mowa w ust. 1, w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę.”).

Na wstępie należy zauważyć, że obecnie w orzecznictwie, w tym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ukształtował się podgląd akceptujący kwalifikowanie uchwał podjętych na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy jako aktów prawa miejscowego (wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r. sygn. III OSK 5279/21 oraz wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 14 czerwca 2023 r.: sygn. II SA/Bd 200/23, II SA/Bd 201/23, II SA/Bd 1268/22). Przedstawiona kwalifikacja prawna nie uzasadnia jednak przyjętej techniki zmiany uchwały pierwotnej, która nie obowiązuje ponieważ nie została ogłoszona.

Dowodem kwalifikowania tego rodzaju uchwały jako aktu prawa miejscowego, jest treść § 1 i § 2 kwestionowanej uchwały. Zapis § 2 wprost warunkuje wejście w życie przepisów uchwały od jej poprzedniego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, to jest w sposób

określony w art. 88 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Podobną funkcję Rada Miejska przypisuje uchwale pierwotnej dodając zapis: „Uchwałę przekazuje się do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.”

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). Wobec tego uchwała zmieniająca ma charakter incydentalny – w chwili wejścia w życie wprowadza zmiany w obowiązujących przepisach.

Obecnie ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym została tylko uchwała zmieniająca (pod poz. 6677) i weszła w życie 18 listopada 2023 r. Tym samym najistotniejsza w sprawie treść merytoryczna uchwały pierwotnej nie została opublikowana i nie weszła w życie, co stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji, w tym art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Uchwała zmieniająca jest bezprzedmiotowa ponieważ odnosi się do uchwały nieogłoszonej, tym samym nieobowiązującej, i nie mogła wywołać efektu zmiany aktu prawnego.

Z ogłoszeniem uchwały wiążą się dalsze konsekwencje prawne: „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 cyt. Komentarz). 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), których istotna część wynika z zasady określoności przepisów prawa, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były precyzyjne i w jasny sposób komunikowały pełną treść normatywną aktu, czemu służy również jego urzędowe ogłoszenie. „Ogłoszenie aktu normatywnego ma ścisły związek z obowiązkiem przestrzegania prawa...”. „O ile więc obywatel co do zasady nie może zasłaniać się nieznajomością prawa, o tyle nie może ponosić ujemnych konsekwencji naruszenia normy, która nie była w odpowiedni sposób podana do publicznej wiadomości.” (M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, Legalis)

Należy zauważyć, że wadliwą jest sytuacja, w której podstawowa uchwała nr LIX/493/22 miałyby wejść w życie w dacie jej podjęcia to jest z dniem 30 marca 2022 r. bez jej wcześniejszego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Jak wskazano, wejście w życie i ogłoszenie aktu warunkują się wzajemnie. Ponadto nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej wymaga uzasadnienia – kontroli motywów w zakresie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 5 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

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. Wobec tego Rada Miejska Grudziądzka podejmując uchwałę nr LXXXIII/714/23 w sposób istotny naruszyła powołany przepis ustawy, 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.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz