



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 04 grudnia 2023 r.

Poz. 7552

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 109/2023 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/715/23 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 25 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia stawek zwrotu kosztów przejazdu radnego Rady Miejskiej Grudziądza w podróży służbowej.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LXXXIII/715/23 Rada Miejska Grudziądza dokonała zmiany uchwały nr IV/11/15 w sprawie ustalenia stawek zwrotu kosztów przejazdu radnego Rady Miejskiej Grudziądza w podróży służbowej dodając § 3 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 Grudziądza 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 § 5 ust. 3 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 stanowi: „Na wniosek radnego przewodniczący rady gminy może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. W takim przypadku radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu według stawek za jeden kilometr przebiegu, określonych przez radę gminy na podstawie przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.”.

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

uprzedniego 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. 6678) 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 istotną 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 nieznaną sobie treścią 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 IV/11/15 miałyby wejść w życie w dacie jej podjęcia to jest z dniem 28 stycznia 2015 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/715/23 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