



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 5412

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.638.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 27/III/2024 Rady Gminy Irządze z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowej, w części określonej w § 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2024 r. Rada Gminy Irządze przyjęła uchwałę Nr 27/III/2024 w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowej, dalej jako „uchwała”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 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).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Wskazać należy, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przepis ten stanowi również gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Niezastosowanie się

zaś organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Do organów władzy publicznej, odnosi się także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przedmiotowa uchwała jest w części sprzeczna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru zauważa bowiem, że Rada Gminy w § 6 uchwały postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr 198/XXXIX/2022 Rady Gminy Irządze z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowej. Jednocześnie w § 8 Rada wskazała, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz określiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2024 r. (§ 9 uchwały).

Zauważyć należy, że uchwała Nr 198/XXXIX/2022 Rady Gminy Irządze z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowej nie została zakwalifikowana do aktów prawa miejscowego, nie zawierała regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Stwierdzić zatem należy, że nie jest dopuszczalnym jej uchylenie w trybie przewidzianym dla uchylenia aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylenie aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylająca weszła w życie. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że przepisy uchylające akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, nie powinny znaleźć się w uchwale, która zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowej, odrębnej uchwały (tzw. zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 27/III/2024 Rady Gminy Irządze z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowej – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz