



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 5413

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.674.2024 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/39/2024 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wysokości diet Przewodniczącego Rady Gminy, Wiceprzewodniczących Rady Gminy Przewodniczących stałych komisji Rady, w części określonej w § 4, jako sprzecznej z art. 2 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 Jeleśnia podjęła uchwałę Nr V/39/2024 Rady Gminy Jeleśnia w sprawie wysokości diet Przewodniczącego Rady Gminy, Wiceprzewodniczących Rady Gminy Przewodniczących stałych komisji Rady.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy:

4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

6. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123).

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała rady gminy określająca zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wojewódzkie sądy administracyjne w swoich orzeczeniach podkreślają, że uchwały te zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego, który pełniłby określoną w przepisach uchwały funkcję. Wprawdzie krąg adresatów takiej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego (przewodniczącego rady/sejmiku, zastępcy przewodniczącego, przewodniczącego komisji, zastępcy przewodniczącego komisji), a także członka lub przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy – przepisy te stały się generalnymi.

Treść przedmiotowych uchwał nie rozstrzyga zatem spraw indywidualnie oznaczonych podmiotów. Akty te nie są również związane z kadencyjnością organów jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, że uchwała w sprawie diet zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, a adresatami jej przepisów nie są wyłącznie osoby sprawujące mandat w dacie podjęcia konkretnej uchwały. Opisane powyżej stanowisko – akceptowane i przyjęte przez organ nadzoru za własne – zaprezentowane zostało, m.in. w następujących wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. III OSK 2602/21; z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. III OSK 2472/21; z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. III OSK 5279/21; z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 570/19; z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. II OSK 2794/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 773/17 oraz w następujących wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 418/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. III SA/Gd 480/23, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 390/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 369/23; wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 356/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bd 807/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bd 837/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Ol 722/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. II SA/Ol 677/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. II SA/Ol 709/23; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Op 27/22; wyrok WSA w Opolu z dnia 1 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Op 290/20; wyrok WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. II SA/Wa 1967/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. V SA/Wa 5260/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 maja 2022 r. sygn. III SA/Wr 213/22; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2023 r. sygn. 538/23; wyrok WSA w Łodzi z 20 lipca 2022 r. sygn. III SA/Łd 307/22 – wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała jednoznaczna linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy Jeleśnia w § 4 uchwały uregulowała, że: *Tracą moc uchwały:*

- *Uchwała nr XVIII/89/2019 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie wysokości diet Przewodniczącego Rady Gminy, Wiceprzewodniczącego Rady, Przewodniczących stałych komisji Rady.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie była upoważniona do postanowienia o utracie mocy uchwały z dnia 25 listopada 2019 r. Nr XVIII/89/2019, gdyż przedmiotowa uchwała nie została zakwalifikowana do aktów praw miejscowego podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, niedopuszczalne było postanowienie uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego o utracie mocy uchwały, która nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W niniejszym stanie faktycznym sprawy, uchylenie uchwały mogłoby nastąpić wyłącznie w przypadku, gdyby uchwała nr XVIII/89/2019 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 25 listopada 2019 r. została opublikowana w ww. publikatorze. 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 uchwała uchylana oraz uchwała uchylająca akt publikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego powinny zostać opublikowane w dzienniku urzędowym. 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, co stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Wymaga podkreślenia, iż uchwała Nr V/39/2024 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 28 czerwca 2024 r. ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone (w tym czy określone przepisy aktu prawa miejscowego obowiązują bądź czy utraciły moc). Jak już wyżej wyjaśniono, kwestionowana regulacja § 4 uchwały nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż wskazuje, że Rada

Gminy Jeleśnia postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały nr XVIII/89/2019 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 25 listopada 2019 r., która nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Jeleśnia w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/39/2024 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wysokości diet Przewodniczącego Rady Gminy, Wiceprzewodniczących Rady Gminy Przewodniczących stałych komisji Rady – we wskazanej części, 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, 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