



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 sierpnia 2024 r.

Poz. 5666

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.704.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 sierpnia 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/24/24 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 18 lipca 2024 r. w sprawie ustanowienia zasad, na których przewodniczącym organów wykonawczych sołectw Gminy Radziechowy-Wieprz będzie przysługiwała dieta,

1. § 6 uchwały, w zakresie wyrażenia *w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2. § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lipca 2024 r. Rada Gminy Radziechowy-Wieprz przyjęła uchwałę Nr V/24/24 w sprawie ustanowienia zasad, na których przewodniczącym organów wykonawczych sołectw Gminy Radziechowy-Wieprz będzie przysługiwała dieta, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona we wskazanej części niezgodna z prawem.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy nieprawidłowo określiła termin wejścia w życie uchwały. Paragraf 6 uchwały określa, że: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązywania od dnia 01.05.2024 r.*

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. Przedmiotowa uchwała ma charakter generalny oraz abstrakcyjny. Te wszystkie cechy przemawiają za uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, której obowiązywanie – w świetle art. 88 Konstytucji RP – zależy od jej ogłoszenia w ww. publikatorze.

Dalej, jak wynika z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy:

1. *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.*

2. *W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.*

Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy – przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem regulacja uchwały dotycząca § 6 uchwały w zakresie wyrażenia *w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* nie odpowiada ww. wymogom. Regulacja ta jest nieprawidłowa i pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Wskazana regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od ogłoszeniu pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały i narusza wynikający z ww. art. 4 ust. 1 ustawy nakaz stosowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Użyte bowiem sformułowanie „w terminie 14 dni” odnosi się do okresu czternastodniowego, nie określa natomiast konkretnej daty wejścia w życie.

Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak słusznie skonstatował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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*. Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Należy także wskazać, że zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ...”;

7) „Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych, niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Zaproponowany w § 6 uchwały sposób określenia terminu wejścia w życie uchwały narusza zatem art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*, a w szczególności wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. W ocenie organu nadzoru, termin wejścia w życie uchwały powinien być wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy adresat jej przepisów mógł wyczytać z jej treści, od kiedy uchwała będzie obowiązywać. Przyjęte przez Radę rozwiązanie o treści *w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* jest niejasne i może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych. Pozostaje zatem w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego

w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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*. Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

Jednakże organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały. Doprowadzi to bowiem wtedy do sytuacji, że uchwała zyska datę pewną jej wejścia w życie, tj. 1 maja 2024 r. Reasumując, analizowana uchwała, z uwagi na wadliwość przepisu określającego moment jej wejścia w życie, musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanej części, jako istotnie naruszająca prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Radziechowy-Wieprz w § 5 uchwały uregulowała, że *Traci moc uchwała Nr XLV/307/22 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie ustanowienia zasad, na których przewodniczącym organów wykonawczych sołectw Gminy Radziechowy-Wieprz będzie przysługiwała dieta*.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie była upoważniona do postanowienia uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego, tj. uchwałą Nr V/24/24 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 18 lipca 2024 r. o utracie mocy uchwały Nr XLV/307/22 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 31 maja 2022 r., która nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W niniejszym stanie faktycznym sprawy, uchylenie uchwały mogłoby nastąpić wyłącznie w przypadku, gdyby uchwała Nr XLV/307/22 została również 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 akt pierwotny 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 XLV/307/22 nie została zakwalifikowana przez Radę Gminy do aktów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. aktów prawa miejscowego a następnie nie została opublikowana w ww. dzienniku urzędowym. W konsekwencji brak podstaw do tego, aby regulacją § 5 uchwały publikowanej w wojewódzkim dzienniku urzędowym (aktem prawa miejscowego) przesądzać o utracie mocy uchwały Nr XLV/307/22, która nie została w nim opublikowana.

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/24/24 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 18 lipca 2024 r. w sprawie ustanowienia zasad, na których przewodniczącym organów wykonawczych sołectw Gminy Radziechowy-Wieprz będzie przysługiwała dieta – 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, 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