



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 sierpnia 2024 r.

Poz. 5794

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.725.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 sierpnia 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/14/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad obliczania diet za udział radnego w pracach Rady i jej komisjach oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych, w części określonej w § 6 uchwały, 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 23 maja 2024 r. Rada Miejska w Żywcu przyjęła uchwałę Nr II/14/2024 w sprawie ustalenia wysokości i zasad obliczania diet za udział radnego w pracach Rady i jej komisjach oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w dniu 29 lipca 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4, 6-8 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

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 Miejska w § 6 uchwały postanowiła – *Traci moc uchwała Nr I/5/2018 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad obliczania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miejskiej w Żywcu.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie była upoważniona do postanowienia o utracie mocy uchwały Nr I/5/2018 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 22 listopada 2018 r., 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 I/5/2018 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 22 listopada 2018 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 II/14/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 23 maja 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 § 6 uchwały nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż wskazuje, że Rada Miejska w Żywcu postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr I/5/2018 z dnia 22 listopada 2018 r., która nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Żywcu 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.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr II/14/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad obliczania diet za udział radnego w pracach Rady i jej komisjach oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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