



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2025 r.

Poz. 851

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.65.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/50/2024 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, w części określonej w § 5 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” w zw. z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Gminy Zebrzydowice przyjęła uchwałę Nr VI/50/2024 w sprawie zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 25 ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2025 r. (przedmiotowa uchwała została przekazana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach pismem z dnia 2 stycznia 2025 r. znak WA.410.25.2024.14).

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 ustawy: *Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.* Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. 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). Przedmiotowa uchwała 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, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy w § 5 uchwały postanowiła – *Traci moc uchwała Nr XXIII/176/2000 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 28 września 2000 roku w sprawie zwrotu kosztów podróży dla członków Rady Gminy Zebrzydowice*.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie była upoważniona do postanowienia o utracie mocy uchwały Nr XXIII/176/2000 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 28 września 2000 r., gdyż przedmiotowa uchwała nie została zakwalifikowana do aktów praw miejscowego podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zgodnie z ust. 5 tej uchwały – *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*).

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 XXIII/176/2000 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 VI/50/2024 Rady Gminy Zebrzydowice 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, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, 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 obowiązują bądź czy utraciły moc). Jak już wyżej wyjaśniono, kwestionowana regulacja § 5 uchwały nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż wskazuje, że Rada Gminy Zebrzydowice postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XXIII/176/2000, która nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Zebrzydowice w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 25 ust. 4 ustawy.

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

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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 VI/50/2024 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, 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