



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2025 r.

Poz. 853

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.75.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2025 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. 1465 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/68/2024 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej, w części określonej w § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy w zw. 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 30 grudnia 2024 r. Rada Gminy Tworóg podjęła uchwałę Nr VIII/68/2024 w sprawie ustalenia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 37b ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2025 r.

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

Zgodnie z art. 37b ustawy:

1. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

2. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołectkiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W opinii organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy dokonała w § 4 uchwały uchylecia uchwały Nr X/80/2015 Rady Gminy Tworóg z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży

służbowych przysługujących radnym i sołtysom Gminy Tworóg. Należy bowiem zauważyć, że uchwała uchylana nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, a ponadto zgodnie z jej § 10: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą od 1 września 2015 roku*. Powyższe prowadzi do wniosku, że intencją Rady Gminy Tworóg było nadanie uchwale uchylanej statusu tzw. uchwały zwykłej, nieposiadającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Tymczasem uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała derogowana weszła w życie. Charakter prawny derogacji musi być obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Brak jest podstawy prawnej do uzależnienia wejścia w życie takiego przepisu uchwały od jego publikacji w dzienniku urzędowym. Przepisy derogujące lub zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem uchylenia uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest uchylenie tzw. uchwałą zwykłą. W analizowanej sytuacji Rada powinna była zatem podjąć odrębną uchwałę o charakterze zwykłym, uchylającą uchwałę Nr X/80/2015. Rozwiązanie przyjęte przez Radę powoduje natomiast nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, skoro w tym publikatorze nie ogłoszono uchwały, która obecnie jest uchylana.

Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale derogującej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadami prawidłowej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w 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 oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*.

Należy ponadto zauważyć, że przepis derogujący uchwałę Rady Gminy Tworóg Nr X/80/2015 znajduje się w dwóch odrębnych uchwałach stanowiących akty prawa miejscowego, podjętych na tej samej sesji. Analogiczny jak w § 4 uchwały przepis uchylający znajduje się również w § 6 uchwały Rady Gminy Tworóg Nr VIII/67/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Powyższe wynika z faktu, że aktualnie materia diet i zwrotu kosztów podróży służbowych została przez Gminę Tworóg uregulowana w dwóch odrębnych uchwałach, tzn. uchwałach Nr VIII/67/2024 i VIII/68/2024, a uchwała uchylana, czyli uchwała Nr X/80/2015, dotyczyła obu tych kwestii jednocześnie. Jednakże wprowadzanie w dwóch odrębnych uchwałach przepisów derogujących tę samą uchwałę wprowadza niepewność w kwestii tego, która z klauzul derogujących ma zgodnie z intencją Rady odnieść skutek prawny w postaci uchylenia danego aktu. W opinii Wojewody, takie rozwiązanie również narusza art. 2 Konstytucji RP, tzn. wynikającą z niego zasadę prawidłowej legislacji.

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 lub 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 Olsztynie 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 VIII/68/2024 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania sołtysom diet i 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