



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2025 r.

Poz. 854

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP.11.4131.1.74.2025 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/67/2024 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, w części określonej w § 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 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/67/2024 w sprawie zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 25 ust. 4 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. 25 ust. 4, ust. 6, ust. 7 i ust. 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 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658).*

7. *Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców.*

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

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 § 6 uchwały uchylenia 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 tzw. uchwała zwykła. 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 oczekiwać 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 § 6 uchwały przepis uchylający znajduje się również w § 4 uchwały Rady Gminy Tworóg Nr VIII/68/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej. Powyższe wynika z faktu, że aktualnie materia diet i zwrotu kosztów podróży służbowych została przez Gminę Tworóg uregulowana w dwóch odrębnych uchwałach, tzn. uchwale 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 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/67/2024 Rady Gminy Tworóg z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych – 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