



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Poz. 4801

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.485.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 lipca 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.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/161/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIII/146/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysom), w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka przyjęła uchwałę Nr XV/161/25 w sprawie zmiany uchwały nr XIII/146/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysom), dalej jako „uchwała”. Mocą uchwały Rada postanowiła, co następuje:

§ 1. Uchyla się treść § 3 uchwały nr XIII/146/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 kwietnia 2025 r. i zastępuje się następującą treścią: „Traci moc uchwała Nr XVI/163/20 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysom).”.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wręczyca Wielka.

§ 3. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2025 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła o utracie mocy obowiązującej § 3 uchwały Nr XIII/146/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysom), dalej również jako „uchwała zmieniana”. Należy zaznaczyć, iż Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.391.2025 z dnia 13 czerwca 2025 r. stwierdził nieważność uchwały Nr XIII/146/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysom), w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z powyższym należy uznać, iż § 1 kwestionowanej uchwały uchylający § 3 uchwały zmienianej został podjęty bez podstawy

prawnej, ponieważ Radzie Gminy nie przysługuje kompetencja do uchylenia przepisów, co do bytu których wypowiedział się organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym.

W rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym zostały określone zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminną, organy właściwe w sprawach dotyczących nadzoru oraz środki nadzoru. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy *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.* Z kolei w myśl art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.* Natomiast zgodnie z art. 98 ust. 5 ww. ustawy *rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.* Skutkiem prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanej uchwały w całości lub w części.

W omawianej sprawie, przed podjęciem kwestionowanej uchwały zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.391.2025 w sprawie stwierdzenia nieważności § 3 uchwały zmienianej. Tym samym należy stwierdzić, iż podejmowanie przez Radę Gminy Wręczyca Wielka jakiegokolwiek działań w stosunku do § 3 uchwały zmienianej, w tym jego uchylenie, było niedozwolone. Działanie takie narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca lokalny pozostaje związany tą zasadą na etapie stanowienia uchwał. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej, odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Działanie Rady Gminy Wręczyca Wielka stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Odnosnie do kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził organ nadzoru, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 325/09, zauważając, że stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*), zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Skoro skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie go w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylenia. Taka niepewność, w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa, jest niedopuszczalna. Sąd powołał się także na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego uznające, że samo uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki *quasi* akt prawa miejscowego mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1275/09). Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy, stwierdzić należy, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której organ stanowiący gminy uchyla przepis uchwały, w stosunku do którego rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono nieważność uchwały w części, nawet jeśli odbywa się to w czasie, w którym nie doszło jeszcze do uprawomocnienia rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tego aktu. Jedyne prawo, jakie posiada organ stanowiący gminy w tym czasie, jest możliwość skorzystania z uprawnienia, o jakim mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to jest zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wręczyca Wielka, uchylając mocą § 1 uchwały § 3 uchwały zmienianej, w sposób istotny naruszyła prawo, tj. art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą § 1 uchwały Rada postanowiła również zastąpić § 3 uchwały zmienianej następującą treścią: „Traci moc uchwała Nr XVI/163/20 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysom).” Powyższe również nastąpiło z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

Zarówno przedmiotowa uchwała, jak i uchwała zmieniana, tj. uchwała Nr XIII/146/25, stanowi akt prawa miejscowego, w związku z czym Rada Gminy postanowiła o ich ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem zgodnie z § 4 uchwały uchylanej, tj. uchwały Nr XVI/163/20 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysom), uchwała ta weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2020 r. i nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uchwała ta nie zawierała regulacji dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylene aktem prawa miejscowego uchwały nieposiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim weszła w życie uchwała uchylana. 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 uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Nie może być bowiem tak, by uchwała pierwotna nie była opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było opublikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze. Zakwestionowana regulacja uchylająca uchwałę Nr XVI/163/20 narusza zatem podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji RP (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 19/22).

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej uchybienia należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Niezależnie od powyższego, uchwała jest nieprawidłowa również z innego powodu.

W § 3 uchwały Rada przyjęła, że *uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Żaden przepis uchwały nie wskazuje jednak daty jej wejścia w życie.

Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt II OSK 2677/15, oraz powołane w nim wyroki: WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt II SA/Op 58/09 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku, sygn. akt II SA/Gl 851/12). Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08). Brak określenia daty wejścia w życie aktu prawnego godzi w art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę przyzwolonej 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, 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 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).

Wszystkie przywołane wyroki dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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 XV/161/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIII/146/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych (sołtysom) – w całości, 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, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy