



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.526.2024

Katowice, dnia 14 czerwca 2024 r.

Rada Gminy Jasienica

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/5/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie upoważnienia Wiceprzewodniczących Rady Gminy Jasienica, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i 10 ustawy w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66 poz. 800 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 14 maja 2024 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr II/5/24 w sprawie upoważnienia Wiceprzewodniczących Rady Gminy Jasienica, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała art. 25 ust. 4 i 10 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66 poz. 800 ze zm.).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 15 maja 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Stosownie zaś do przepisu art. 25 ust. 10 ustawy *Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń*. Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 25 ust. 10 ustawy, *1. Termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej określa przewodniczący rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego. 2. Czynności, o której mowa w ust. 1, w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę*.

W § 1 uchwały Rada postanowiła: *Upoważnić Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Janusza Andrzeja CHOLEWIKĄ, a w razie jego nieobecności Wiceprzewodniczącą Rady Gminy Genowefę Krystynę KOPEĆ do wystawiania polecenia wyjazdu służbowego dla Przewodniczącego Rady Gminy Jasienica*.

Zdaniem organu nadzoru – uwzględniając treść powołanych wyżej przepisów - nie jest dopuszczalne wskazanie przez organ stanowiący gminy z imienia i nazwiska wiceprzewodniczącego właściwego do określania terminu i miejsca wykonywania zadań oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej. Uchwała w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży nie dotyczy bowiem imiennie wskazanych radnych, a wszystkich, każdorazowych radnych. Zasady w niej określone obowiązują aż do dnia uchylenia bądź unieważnienia uchwały. Akt ten nie ma też określonego terminu obowiązywania, wobec czego nie wygasa wraz z upływem kadencji organu stanowiącego.

W uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia należy wskazać funkcję (np. pierwszy wiceprzewodniczący, czy wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem), a nie osobę pełniącą tę funkcję. Przyjęcie takiej konstrukcji daje możliwość zachowania uniwersalizmu upoważnienia. W tym miejscu zauważyć bowiem należy, że upoważnioną do wskazywania przewodniczącemu terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej będzie każda osoba pełniąca wskazaną w tym upoważnieniu funkcję. Zmiana wiceprzewodniczącego nie będzie zaś powodować wygaśnięcia uprawnienia z § 2 ust. 2 rozporządzenia. Będzie ono nadal ważne, gdyż nie zostanie przyznane żadnej indywidualnie określonej osobie.

W ocenie organu nadzoru Rada przyznając w § 1 uchwały uprawnienie do wskazywania terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej imiennie wskazanym Wiceprzewodniczącym Rady, w sposób istotny naruszyła § 2 ust. 2 w związku z ust. 1 rozporządzenia. Jak słusznie wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 10 września 2019 roku, sygn. akt III SA/GI 752/19 *Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że uchwałodawca, w § 2 ust. 2 nieprawidłowo wyznaczył konkretne z imienia i nazwiska osoby piastujące stanowiska Wiceprzewodniczących Rady Miejskiej do określenia przewodniczącemu Rady Miejskiej terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej. Mając na uwadze brzmienie § 2 ust. 2 rozporządzenia nie było to wymagane i konieczne. W sytuacji, gdy w art. 25 ust. 10 ustawodawca zawarł delegację ustawową dla Ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń, a Minister z tego uprawnienia skorzystał normując w § 2 ust. 2 ściśle opisane wyżej już kwestie stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akt prawa miejscowego winien regulować kwestie wynikające z istniejących regulacji prawnych w sposób z nimi zgodny.*

Z uwagi na to, że uchwała nie wyczerpuje zakresu treści regulacji z § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, musi ulec wyeliminowaniu z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości (por. ww. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 września 2019 roku, sygn. akt III SA/GI 752/19).

Końcowo wyjaśnić wypada, iż w ramach Rady powołanych zostało dwóch wiceprzewodniczących. Z tego względu, Rada powinna wskazać, który z ww. wiceprzewodniczących dokonuje w stosunku do przewodniczącego Rady omawianych czynności związanych z jego podróżą służbową poprzez zastosowanie określenia generalnego (np. wiceprzewodniczący starszy wiekiem), nie zaś wskazanie indywidualne, tj. z imienia i nazwiska.

Powyżej opisane uchybienie 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 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).

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 II/5/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie upoważnienia Wiceprzewodniczących Rady Gminy Jasienica - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego