



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.119.2022

Katowice, dnia 4 lutego 2022 r.

Rada Gminy Lelów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/279/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w części określonej w § 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r. Rada Gminy Lelów przyjęła uchwałę Nr XLI/279/2021 w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2022 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała części określonej w § 6 jest niezgodna z prawem.

We wskazanym § 6 uchwały Rada Gminy postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XL/260/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 listopada 2021 roku w sprawie wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2021 r. poz. 8063). Należy zaznaczyć, iż Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.1270.2021 z dnia 31 grudnia 2021 r. stwierdził nieważność uchwały Nr XL/260/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 listopada 2021 roku w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 8 w zw. z ust. 6 w zw. z ust. 2 pkt 3 oraz ust. 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP. W związku z powyższym należy uznać, iż § 6 kwestionowanej uchwały został podjęty bez podstawy prawnej, ponieważ Radzie 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 omawianej sprawie, wprawdzie na dzień podjęcia kwestionowanej uchwały rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.1270.2021 nie zostało jeszcze wydane, jednakże Rada Gminy Lelów w dniu 28 grudnia 2021 r. została poinformowana o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XL/260/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 listopada 2021 roku, w całości.

Tym samym należy stwierdzić, iż podejmowanie przez Radę Gminy Lelów jakiegokolwiek działań w stosunku do uchwały Nr XL/260/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 listopada 2021 roku 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). Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Działanie Rady Gminy Lelów stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Odnośnie do kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził organ nadzoru, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. II SA/Wr 325/09 (opubl. LEX nr 638211), 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 uznającego, 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. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. 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. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest sytuacja, że organ stanowiący gminy uchyla uchwałę w stosunku do której rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono jej nieważność, nawet jeśli odbywa się to w czasookresie, w którym nie doszło jeszcze do uprawomocnienia rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tego aktu. Jedynym prawem, jaki posiada organ stanowiący gminy w tym czasookresie, 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że pismem z dnia 30 grudnia 2021 r. nr RG.0711.78.2021 Wójt Gminy Lelów poinformował organ nadzoru o podjęciu analizowanej uchwały Nr XLI/279/2021

z dnia 30 grudnia 2021 r. i wniósł o umorzenie postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XL/260/2021 z dnia 30 listopada 2021 roku, bowiem została uchylona mocą uchwały Nr XLI/279/2021. Powyższa informacja nie miała jednak wpływu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego Nr NPII.4131.1.1270.2021 z dnia 31 grudnia 2021 r., z uwagi na wyżej opisaną różnicę w skutkach prawnych uchylenia i stwierdzenia nieważności uchwały. Uchwała Nr XL/260/2021 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym i wywołała skutki prawne przed uchyleniem jej przez Radę Gminy. Organ nadzoru nie mógł dopuścić do sytuacji, w której do czasu wejścia w życie uchwały Nr XLI/279/2021 w obrocie prawnym pozostawałyby regulacje sprzeczne z prawem, a zatem konieczne było wyeliminowanie uchwały Nr XL/260/2021 ze skutkiem *ex tunc* poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Lelów, przyjmując § 6 uchwały, w sposób istotny naruszyła prawo, tj. art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej uchybienie 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.

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 XLI/279/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego - w części określonej w *petitum*, 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

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego