



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 kwietnia 2025 r.

Poz. 2212



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.89.2025

Lublin, dnia 11 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/63/2025 Rady Miejskiej w Turobinie z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów z terenu Gminy Turobin

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 XII/63/2025 Rady Miejskiej w Turobinie z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów z terenu Gminy Turobin.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/63/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Nr XII/63/2025 Rada Miejska w Turobinie postanowiła wprowadzić zmianę w uchwale Nr II/8/2014 Rady Gminy Turobin z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów z terenu Gminy Turobin (zwaną dalej uchwałą zmienianą).

Umocowanie Rady Gminy do podjęcia niniejszej uchwały stanowi art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

W § 4 uchwały Nr XII/63/2025 postanowiono, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały stanowi naruszenie art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała podejmowana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy do kategorii aktów prawa miejscowego (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2003/22).

W przywołanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „*Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały jest ograniczony, jednak ograniczenie to nie jest trwale wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje. Uchwała taka ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Gdyby przyjąć argumentację*

skarżącego (...) to przedmiotowa uchwała miałaby charakter epizodyczny, gdyż zawierałaby regulacje obowiązujące tylko w czasie trwania danej kadencji. Jest to pogląd oczywiście błędny". Jednocześnie NSA podkreślił, że: „W państwie prawa dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. (...) skoro uchwała Rady Miejskiej (...) w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich jest aktem prawa miejscowego to warunkiem wejścia w życie takiej uchwały jest jej ogłoszenie w dzienniku urzędowym”.

Konsekwencją zaliczenia uchwały podejmowanej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do aktów prawa miejscowego jest konieczność odnoszenia do niej - i spełniania przez nią - wszystkich wymogów dotyczących tej kategorii aktów prawnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie; zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów prawnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1); akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2); akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1).

Zatem określenie przez Radę jako terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały - dnia jej podjęcia, nie znajduje uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zaniechanie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., sygn. II SA/Kr 131/18). Jak trafnie wywiedziono: „Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna”.

Stanowisko organu nadzoru w sprawie charakteru prawnego uchwał określających zasady ustalania wysokości diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych zostało przekazane gminom pismami z dnia 25 marca 2024 r. i 30 kwietnia 2024 r., znak: PN-II.40.6.2024.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadą prawną innego rodzaju.

W § 1 uchwały Nr XII/63/2025 postanowiono nadać nowe brzmienie § 1 ust. 1 uchwały zmienianej: „1. Ustala się miesięczną dietę dla sołtysów z terenu Gminy Turobin w kwocie 300,00 zł (słownie: trzysta złotych). Dieta sołtysa nie będzie wypłacana za nieusprawiedliwioną nieobecność na sesji Rady Miejskiej w Turobinie”.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem, nadanym uchwałą Nr LVI/326/2022 Rady Gminy Turobin z dnia 29 listopada 2022r., § 1 ust. 1 uchwały zmienianej: "Ustala się miesięczną dietę dla sołtysów z terenu Gminy Turobin w kwocie 300,00 zł (słownie: trzysta złotych)."

Zmiana wprowadzona uchwałą Nr XII/63/2025 polega zatem w istocie na dodaniu zdania drugiego w § 1 ust. 1 uchwały zmienianej, stanowiącego zasadę utraty prawa do diety za dany miesiąc w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności sołtysa na sesji Rady Miejskiej.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały zmienianej dieta dla sołtysów ustalona tą uchwałą jest pobierana za:

- 1) *współpracę z organami gminy, w tym uczestnictwo w pracach Rady Gminy, współpracę z jednostkami organizacyjnymi gminy - instytucjami kultury, oświaty, pomocy społecznej i OSP,*
- 2) *organizowanie spotkań, uzgadnianie i realizację funduszu sołeckiego, który został wyodrębniony przez Radę Gminy,*
- 3) *wykorzystywanie prywatnego telefonu do kontaktów z mieszkańcami sołectwa.*

Uczestnictwo w pracach organu stanowiącego Gminy Turobin stanowi zatem jedną z wyliczonych w tym przepisie czynności związanych z pełnieniem funkcji sołtysa.

Należy zauważyć, że co do zasady przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy nie przysługuje żadne wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1825/94, ONSA 1995r. Nr 4, poz. 183). Rada Gminy może, choć nie musi skorzystać z kompetencji do ustalenia diety sołtysom co powoduje, że również nie przyznanie diety sołtysom nie powoduje naruszenia art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 773/17; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt II SA/Po 149/17).

W art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca upoważnił radę gminy do przyznania przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy określonych należności (diety i zwrotu kosztów podróży służbowej). Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 37b ust. 1 ustawy zwrotem „na zasadach ustalonych przez radę” pozwala radzie gminy przyjąć regulację prawną najlepiej dostosowaną do miejscowych warunków. Granice przewidzianej swobody rady w tym zakresie wyznacza jednak obowiązujący porządek prawny.

Ustawodawca posługując się w tym przepisie terminem "dieta" nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia.

Zdaniem organu nadzoru, pod pojęciem „diety” należy rozumieć świadczenie ekwiwalentne dla ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, natomiast za „koszty podróży służbowej” należy uznać koszty związane ze zrekompensowaniem faktycznie poniesionych wydatków dotyczących odbytych podróży służbowych.

Jeśli chodzi o samo ustalenie diety dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy należy stwierdzić, że przepisy ustawy także nie precyzują, jakie wydatki wchodzi w skład kosztów związanych z pełnioną przez nich funkcją.

W art. 37a ust. 1 ustawa o samorządzie gminnym stanowi jedynie, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu.

Dieta przyznawana przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, jako świadczenie o charakterze ekwiwalentnym, może zatem niewątpliwie rekompensować wydatki ponoszone w związku z uczestnictwem w sesjach rady gminy.

W stanie faktycznym analizowanej sprawy Rada postanowiła, że dieta w zryczałtowanej miesięcznej wysokości będzie stanowiła ekwiwalent wydatków wskazanych w § 1 ust. 2 uchwały zmienianej.

Wobec powyższego wprowadzenie zasady, zgodnie z którą tak ukształtowana dieta nie przysługuje ("nie będzie wypłacana") w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na sesji Rady nie znajduje uzasadnienia.

Należy także zauważyć, że zasady naliczania diety, w tym obliczania diety w przypadku, gdy sołtys nie sprawuje funkcji (przez okres krótszy albo dłuższy niż miesiąc) zostały uregulowane w § 2 uchwały zmienianej.

Wprowadzenie § 1 ust. 1 zd. drugie w brzmieniu nadanym uchwałą Nr XII/63/2025 skutkuje zaistnieniem wątpliwości co do intencji uchwałodawcy. Trudno bowiem ustalić na podstawie analizy przepisów uchwały zmienianej, czy wprowadzana zmiana ma charakter wyjątku od zasad ustalonych w § 2 tej uchwały, czy też winna być stosowana łącznie z tymi postanowieniami.

Tym samym przyjęta regulacja jest nieczytelna dla adresatów uchwały i może wywołać uzasadnione wątpliwości na etapie jej stosowania. Takiego działania nie można uznać za prawidłowe wykonanie delegacji ustawowej przyznanej Radzie Gminy w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy podkreślić, że zgodnie z § 6 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Tekst normatywny powinien być sformułowany nie tylko zwięźle ale przede wszystkim precyzyjnie, tak aby nie pozwalał na dowolność interpretacji lecz był możliwy do zastosowania w konkretnej sprawie.

Jak wywodzi Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 868/22, *wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu którego nieostrość czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego stosowanie - stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego.*

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/63/2025 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Turobina
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Turobinie