



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 10 października 2023 r.

Poz. 5421

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.348.2028.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 9 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/397/2023 Rady Miejskiej w Człopie z dnia 26 września 2023 r. w sprawie ustalenia diet dla sołtysów.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2023 r. Rada Miejska w Człopie podjęła uchwałę Nr LI/397/2023 w sprawie ustalenia diet dla sołtysów. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 września 2023 r.

Analiza jej treści prowadzi do wniosku, że w sposób istotny narusza ona obowiązujący porządek prawny, ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 37 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej*. Nie budzi wobec tego wątpliwości kompetencja organu stanowiącego Gminy Człopa do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia wysokości i zasad przyznawania sołtysom diet.

W uchwale Nr LI/397/2023 Rada Miejska w Człopie ustaliła wysokość zryczałtowanej miesięcznej diety dla sołtysów w Gminie Człopa w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki pomocniczej i termin jej wypłaty (§1), określiła za co przysługuje dieta (§2) oraz zasady jej obniżenia (§3), postanowiła o utracie mocy uchwały dotychczas regulującej tę materię (§4) oraz powierzyła wykonanie uchwały Burmistrzowi (§5). W § 6 tego aktu Rada postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i ma zastosowanie od 1 września 2023 roku*.

W ocenie organ nadzoru podjęta przez Radę Miejską w Człopie uchwała w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet przysługujących sołtysom stanowi akt prawa miejscowego, a warunkiem wejścia w życie tego aktu jest publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Na podstawie art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾, zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁾. Zauważyć w tym miejscu trzeba, że akty ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to: akty prawa miejscowego, akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy, różnorodne pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej oraz akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej jako Konstytucja RP.

²⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym przesądza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Są one, na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwaliły. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątplenia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji³⁾. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁴⁾.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że uchwała podjęta na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełnił bądź będzie pełnił funkcję sołtysa. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały ogranicza się do mieszkańców jednostek pomocniczych Gminy Człopa, którzy mogliby zostać wybrani na sołtysów, to jednak poprzez wyznaczenie tej właśnie wspólnej cechy, jaką jest pełnienie funkcji sołtysa, przepisy uchwały w ww. przedmiocie uzyskują charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskują uprawnienia do diet w wysokościach ustalonych według zasad określonych w uchwale i została wydana na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie⁵⁾.

W kontekście powyższego, wskazanie w §6 uchwały Nr LI/397/2023, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, że *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*. Z brzmienia cyt. unormowania wynika zatem niezbieżnie, że wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest uzależnione od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, co ważne, w jego konsekwencji uchwała nie wejdzie do obrotu prawnego. Trzeba także podkreślić, że brak zamieszczenia w uchwale przepisu przewidującego jego publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje nieważność całego aktu, nie zaś tylko wadliwego zapisu⁶⁾.

Mając na względzie powyższe, wobec zaniechania wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych obowiązku publikacji uchwały Nr LI/397/2023 Rady Miejskiej w Człopie z dnia 26 września 2023 r. w sprawie *ustalenia diet dla sołtysów*, stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

³⁾ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁴⁾ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.

⁵⁾ Por. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 20 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 306/22, wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 279/21. Orzeczenia dotyczą co prawda diet radnych, ale wyrażone w nich stanowisko można odnieść również do diet dla sołtysów.

⁶⁾ Patrz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 766/19.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski