



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Poz. 3442

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.239.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, poz. 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/111/2025 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 26 czerwca 2025 r. *o zmianie uchwały z sprawie zasad ustalania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowej.*

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Drawskiego podjęła uchwałę Nr XV/111/2025 *o zmianie uchwały z sprawie zasad ustalania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowej.* Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 lipca 2025 r.

Ww. uchwałą Rada dokonała zmiany § 1 ust. 1 i § 2 ust. 3 uchwały Nr IV/43/2011 określającej zasady ustalania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Powiatu Drawskiego.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w ww. przedmiocie stanowi art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym *na zasadach ustalonych przez radę powiatu, z zastrzeżeniem ust. 5, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.* Z kolei, wskazane w tym unormowaniu zastrzeżenie z ust. 5 dotyczy maksymalnej wysokości diety i stanowi, że *wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2692.).*

W świetle przywołanych przepisów, nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Powiatu Drawskiego do ustalenia zasad, na jakich radnym Rady Powiatu Drawskiego przysługują diety oraz określenia ich wysokości, z uwzględnieniem limitów i ograniczeń przewidzianych przez prawodawcę w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 21 ust. 5) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu¹⁾. Zdaniem organu nadzoru jednak w sposób sprzeczny z prawem określony został w § 2 ust. 2 uchwały Nr XV/111/2025 termin jej wejścia w życie, bowiem Rada postanowiła w tym unormowaniu, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*, nie kwalifikując tym samym tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego.

Akt prawa miejscowego charakteryzuje się tym, że zawiera normy prawa o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zatem wskazuje adresatów poprzez zdefiniowanie ich cech - bez wymieniania ich z nazwy

¹⁾ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2021 r., poz. 1975).

oraz stanowi nakazy, zakazy lub uprawnienia w powtarzalnych, (a nie konkretnych), okolicznościach. Jednocześnie, akt prawa miejscowego cechuje się terytorialnym zasięgiem obowiązywania²⁾.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾ warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie, przy czym kwestię tę szczegółowo reguluje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁾. W myśl art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z kolei, zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.*

W tym miejscu warto przytoczyć stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który argumentuje, 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*⁵⁾.

Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątpienia 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, powinny 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 sytuacji⁶⁾. 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), powinny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁷⁾.

Obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje ugruntowany pogląd dotyczący charakteru uchwał w przedmiocie określenia zasad ustalania diet dla radnych. Według aktualnego orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że ww. uchwały

mają charakter aktów prawa miejscowego⁸⁾, co potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2025 r., sygn. akt: III OSK 752/24, wskazując wprost, że *Uchwała wydana na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. w sprawie*

ustalenia diet dla radnych jest aktem prawa miejscowego.

Stwierdzić zatem należy, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego regulujące kwestie diet dla radnych zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają także charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełni, bądź będzie pełnił funkcję radnego organu stanowiącego gminy lub powiatu. Wprawdzie krąg adresatów takiej

²⁾ Por. Wyroki: WSA w Krakowie: z dnia 21 lutego 2011 r. sygn. akt: II SA/Kr 1453/10 i z dnia 12 grudnia 2011 r. sygn. akt: II SA/Kr 1686/11.

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

⁴⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁵⁾ Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2024 r., sygn. akt: III OSK 29/23.

⁶⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁷⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06 i z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08.

⁸⁾ Zob. m. in. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 13 marca 2025 r., sygn. akt: IV SA/Po 53/25 i z dnia 9 maja 2024 r., WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 marca 2025 r., sygn. akt: II SA/Go 77/25, WSA w Olsztynie z dnia 6 lutego 2024 r., sygn. akt: II SA/Ol 1117/23 i z dnia 29 października 2024 r., sygn. akt: II SA/Ol 492/24, WSA w Poznaniu z dnia 9 maja 2024 r., sygn. akt: IV SA/Po 154/24, WSA w Gdańsku z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt: III SA Gd 593/23, WSA w Bydgoszczy z dnia 11 października 2023 r., sygn. akt: II SA/Bd 625/23.

uchwały jest ograniczony do mieszkańców, którzy pełnią funkcje radnych, to jednak ograniczenie to nie jest trwałe 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. Poprzez wyznaczenie tej właśnie wspólnej cechy, jaką jest pełnienie funkcji radnego, przepisy uchwały w tym przedmiocie uzyskują charakter generalny⁹⁾. 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 wydanej na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

Uznać zatem trzeba, że skoro uchwała Nr XV/111/2025 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 26 czerwca 2025 r. jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie jest ogłoszenie tego aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na zasadach i w trybie określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Określenie wejścia w życie uchwały Nr XV/111/2025 z dniem podjęcia przy jednoczesnym nieskierowaniu jej do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest uzależnione od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa i – 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 zapisu¹⁰⁾.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/111/2025 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 26 czerwca 2025 r. *o zmianie uchwały z sprawie zasad ustalania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowej*. Jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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 doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁹⁾ Por. wyrok NSA z dnia 16 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 29/23.

¹⁰⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 766/19.