



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 07.01.2025 r.

Poz. 126

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.400.2024.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/55/24 Rady Gminy Stargard z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów sołectw z terenu Gminy Stargard.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2024 r. Rada Gminy Stargard podjęła uchwałę Nr VI/55/24 w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów sołectw z terenu Gminy Stargard. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 2 grudnia 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi, powołany przez Radę Gminy Stargard w podstawie prawej uchwały Nr VI/55/24, przepis art. 37b 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.*

W świetle cytowanego unormowania nie budzi wątpliwości organu nadzoru kompetencja organu stanowiącego Gminy Stargard do podjęcia uchwały Nr VI/55/24 w przedmiocie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów sołectw z terenu Gminy Stargard. Analiza treści tego aktu prowadzi jednak do wniosku, że w § 7 uchwały w sposób sprzeczny z prawem określono termin jej wejścia w życie.

Istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie ma okoliczność, że uchwała dotycząca ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej niewątpliwie zawiera postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest więc aktem prawa miejscowego¹⁾.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych – na mocy art. 88 ust. 2 Konstytucji RP - określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾.

¹⁾Tak w wyrokach: NSA z dnia 16 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 29/23, z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2003/22 i z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21, WSA w Łodzi z dnia 20 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 307/22 i postanowieniu WSA w Opolu z dnia 22 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Op 84/22.

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

³⁾Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

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, 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 sytuacji⁴⁾. 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 miejscowego⁵⁾.

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 także charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełni, bądź będzie pełnił funkcję przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały zamyka się na mieszkańcach, którzy pełnią ww. funkcję, 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 wydanej na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

W świetle powyższych rozważań uznać należy, że skoro uchwała Nr VI/55/24 Rady Gminy Stargard z dnia 28 listopada 2024 r. jest aktem prawa miejscowego to warunkiem jej wejścia w życie było jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na zasadach i w trybie określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tymczasem, w § 7 uchwały Nr VI/55/24 Rada Gminy zawarła zapis, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2025 r.”, a nadto nie skierowała przedmiotowego aktu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Powyższe, 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 niezbicie, 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/55/24 Rady Gminy Stargard z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie *ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów sołectw z terenu Gminy Stargard*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

⁴⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁵⁾ Por. 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.

⁶⁾ Por. 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 doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski