



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 4298

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.91.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XI/87/25 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia zasad przysługiwania diet radnym Rady Gminy Kobyla Góra oraz sołtysom w sołectwach Gminy Kobyla Góra - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2025 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr XI/87/25 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia zasad przysługiwania diet radnym Rady Gminy Kobyla Góra oraz sołtysom w sołectwach Gminy Kobyla Góra, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4 w związku z ust. 8, art. 37b ust. 1 z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940.) oraz w związku z §3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. poz. 1974)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Gminy Kobyla Góra ustaliła wysokość miesięcznych diet przysługujących radnym Rady Gminy Kobyla Góra (ust. 1 pkt 1) oraz sołtysom (ust. 1 pkt 2), a także określiła zasady ich potrącania (ust. 2-5) oraz wypłacania (ust. 6 i 7). W § 2 uchwały zamieszczono dyspozycję o utracie mocy uchwały „nr LIII/403/23 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 20 lutego 2023 roku w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia zasad przysługiwania diet radnym Rady Gminy Kobyla Góra oraz sołtysom w sołectwach Gminy Kobyla Góra”. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy (§ 3). W § 4 uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025r. roku” (pisownia oryginalna).

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważniają radę gminy przepisy art. 25 ust. 4 oraz art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”. Pierwszy z powołanych przepisów (art. 25 ust. 4 u.s.g.) stanowi, że: „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 u.s.g.), jak również związana jest maksymalnymi wysokościami diet wynikającymi z art. 25 ust. 6 u.s.g. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. poz. 1974). Z kolei w myśl art. 37b ust. 1 u.s.g.: „Rada gminy

może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej”.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała organu gminy podejmowana zarówno w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 4 u.s.g., jak i w art. 37b ust. 1b u.s.g., stanowi akt prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie podnoszono, że aktem prawa miejscowego jest taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z 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 sytuacji. Akty muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (por. wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r. II OSK 2048/17, wyrok NSA z 25 lutego 2016 r. II OSK 1572/14; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych nie ma obecnie wątpliwości, że uchwała rady gminy ustalająca diety przysługujące radnym jest aktem prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 4 marca 2025 r. III OSK 2777/23, wyrok NSA z 16 lipca 2024 r. III OSK 62/23, wyrok NSA z 13 marca 2024 r. III OSK 1522/22, wyrok NSA z 27 czerwca 2023 r. III OSK 2472/21). Takie uchwały zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą konkretnego zdarzenia zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy takich uchwał mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Takie uchwały zawierają przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i są one wydawane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 8 u.s.g.

Z tych samych względów należy przyznać przymiot aktu prawa miejscowego również uchwałom podejmowanym w oparciu o art. 37b ust. 1 u.s.g. (por. wyrok NSA z 4 marca 2025 r. III OSK 2777/23). Uchwała w sprawie ustalenia zasad, na podstawie których sołtysom przysługiwać będzie dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ zarówno diety jak i zwrot kosztów podróży mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec gminy, który będzie pełnił funkcję sołtysa któregośkolwiek sołectwa w gminie. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą jaką jest pełnienie funkcji sołtysa, przepisy tej uchwały stały się generalnymi (por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r. II OSK 570/19). Ograniczenie kręgu adresatów nie jest trwale wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje (por. wyrok NSA z 16 lipca 2024 r. III OSK 29/23).

Nie ulega również wątpliwości, że uchwała w sprawie ustanowienia zasad przyznawania sołtysom diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i zwrotu kosztów podróży służbowych. Uchwała ta nie jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, które je wydaje. Takim aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnym jednostek organizacyjnych. Pełnienie funkcji sołtysa nie powoduje nawiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa sołtysa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym ani sołtys, ani rada sołecka lub zebranie wiejskie nie są częścią wewnętrznej administracji samorządowej, ani też nie są organami gminy. Gdyby ustawodawca zamierzał kwestię ustalania diet lub zwrotu kosztów podróży służbowych uznać jako akt wewnętrzny, to wówczas nie wprowadzano by odrębnej i to ustawowej podstawy prawnej do takiej regulacji (por. wyrok NSA z 17 listopada 2021 r. III OSK 4382/21).

Badana uchwała zawiera wszystkie omówione powyżej cechy przemawiające za uznaniem jej za akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1), przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2). W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.o.a.n.”, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). Jednocześnie ustawodawca w art. 13 u.o.a.n. zawarł katalog aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymieniając w pkt 2 tego przepisu „akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy”.

W konsekwencji konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie badanej uchwały, jako aktu prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto, co do zasady, powinna ona wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że akt ten określałby termin dłuższy. Ewentualne skrócenie *vacatio legis* (tj. okresu, jaki musi upłynąć od dnia ogłoszenia do dnia wejścia w życie uchwały) wymagałoby stosownego uzasadnienia i zachowania przesłanek ustawowych.

Tymczasem w § 4 uchwały Rada Gminy Kobyla Góra postanowiła o wejściu w życie uchwały „z dniem 1 kwietnia 2025 r.”, przy czym nie uzależniła tego terminu od urzędowego ogłoszenia. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 2 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 oraz z art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n., co stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu na uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2024 r. III OSK 752/24, w którym Sąd ten wyjaśnił, że: „prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zawartych. Niespełnienie wyżej wymienionych wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego [...] jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości”.

W § 1 ust. 4 uchwały postanowiono: „Dowód obecności na sesji Rady Gminy Kobyla Góra lub posiedzeniu komisji stanowi podpisana lista obecności lub zalogowanie się w przypadku pracy w trybie zdalnym”. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi użyty w tym przepisie zwrot: „lub zalogowanie się w przypadku pracy w trybie zdalnym”.

Zgodnie z art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o COVID-19”, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Przepis ten stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie (art. 15zzx ust. 3 ustawy o COVID-19).

Stany zagrożenia epidemicznego i epidemii, o których mowa w ww. przepisie, są to stany, których wprowadzenie, zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym, są ściśle uregulowane w ustawie

z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2024 r. poz. 924, ze zm.).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że omawiany przepis art. 15zzx nie został dodany do u.s.g., ale do ustawy o COVID-19, co oznacza, że ma on charakter regulacji szczególnej, stanowiącej samodzielną podstawę do przeprowadzenia zdalnej sesji (posiedzenia komisji) rady gminy. W niniejszej sprawie oznacza to brak podstaw prawnych do umieszczania w aktach prawa miejscowego, podejmowanych w oparciu o przepisy u.s.g., jakichkolwiek przepisów odnoszących się do zdalnego trybu obradowania rady gminy czy też posiedzeń jej komisji.

Ponadto należy podkreślić, że szczególny charakter tej regulacji każe uznać, że norma pozwalająca na obradowanie w trybie zdalnym może być stosowana wyłącznie „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii”.

Także zgodnie z orzecnictwem sądowym niedopuszczalne są przypadki zastosowania trybu zdalnego obradowania poza określonymi ustawowo sytuacjami. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 2021 r. III OSK 3979/21 czytamy: „Skoro zaś ustawowe ograniczenie zasady jawności objęło tylko okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, to statutowe ograniczenie jawności nie może być rozciągnięte także na stany nadzwyczajne na części lub na całym terytorium państwa oraz przypadki zagrożenia życia lub zdrowia radnych, albo mienia znacznych rozmiarów, bo pozostaje to w kolizji z art. 15zzx ust. 1 ustawy COVID-19 i art. 11b ust. 2 u.s.g.”.

W dniu 14 czerwca 2023 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118). Zgodnie z brzmieniem § 1 tego rozporządzenia: „Z dniem 1 lipca 2023 r. odwołuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2”. Tym samym po zniesieniu stanu zagrożenia epidemicznego obradowanie zdalne nie jest możliwe. Nie ma bowiem podstawy prawnej do wprowadzenia obrad zdalnych, gdy nie obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego ani stan epidemii.

W świetle powyższego uznać należy, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do zastosowania przepisów art. 15zzx ustawy o COVID-19 pozwalających na wprowadzenie zdalnego trybu obradowania rady gminy oraz jej komisji. Tym samym zakwestionować należy przepis § 1 ust. 4 badanej uchwały w zakresie, w jakim postanowiono, że „zalogowanie w przypadku pracy w trybie zdalnym” stanowi dowód obecności na sesji Rady Gminy Kobyla Góra lub posiedzeniu komisji. Taka regulacja pozostaje bowiem w istotnej sprzeczności z art. 25 ust. 4 u.s.g. w związku z art. 15 ust. 1 i 3 zzz ustawy o COVID-19.

Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę na błędnie sformułowany tytuł badanej uchwały, w którym jej przedmiot określono w sposób następujący: „w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia zasad przysługiwania diet radnym Rady Gminy Kobyla Góra oraz sołtysom w sołectwach Gminy Kobyla Góra”. Tymczasem analiza treści przepisów zawartych w uchwale, w szczególności postanowień merytorycznych ujętych w § 1 oraz przepisu uchylającego (§ 2), pozwala stwierdzić, że badana uchwała nie jest uchwałą zmieniającą.

Zgodnie z § 82 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, zmiana (nowelizacja) uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Sposób formułowania przepisów zmieniających określono w § 85 -89a ZTP. Szczególne zasady obowiązują również przy redagowaniu tytułu uchwały zmieniającej, w tym przy określaniu jej przedmiotu. Z zapisów § 129 ust. 2 w związku z § 143 ZTP wynika, że w tytule uchwały zmieniającej określenie przedmiotu uchwały rozpoczyna się od zwrotu: „zmieniająca uchwałę w sprawie ...”, pomijając nazwę organu, który wydał uchwałę zmienianą, i datę wydania tej uchwały, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których została ogłoszona uchwała zmieniana i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany. Ogólną zasadą jest obowiązek określania przedmiotu uchwały „możliwie najzwięźlej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści” (§ 18 ust. 1 w związku z § 143 ZTP).

Badana uchwała nie zawiera przepisów zmieniających w rozumieniu ZTP. Reguluje ona w całości materię przekazaną przez ustawodawcę do unormowania w drodze aktu prawa miejscowego, określoną w art. 25 ust. 4 i art. 37b ust. 1 u.s.g.. Z kolei uchwała, która do tej pory tę materię normowała, ma zostać -

zgodnie z dyspozycją § 2 badanej uchwały - w całości uchylona (wyeliminowana z obrotu prawnego). Tym samym brak było podstaw do określenia w tytule uchwały jej przedmiotu w sposób zarezerwowany dla uchwał zmieniających (uchwała „w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia zasad [...]”). Zredagowanie tytułu badanej uchwały zostało zatem dokonane przez Radę Gminy Kobyła Góra z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji wynikających z § 18 ust. 1 i § 129 ust. 2 w związku z § 143 ZTP. Stwierdzone uchybienie nie stanowi jednak, w ocenie organu nadzoru, istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby nieważnością wadliwego zwrotu.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kobyła Góra

Wójt Gminy Kobyła Góra