



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 713

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.431.2023.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z 2023 r., poz. 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/402/2023 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr III/21/2018 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Powiatu Gryfińskiego.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Powiatu w Gryfinie podjęła uchwałę Nr LV/402/2023 w sprawie zmiany uchwały nr III/21/2018 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Powiatu Gryfińskiego.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 grudnia 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowią 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.*

Wobec brzmienia cytowanej regulacji nie budzi wątpliwości kompetencja organu stanowiącego Powiatu Gryfińskiego do podjęcia uchwały Nr LV/402/2023, a tym samym do wprowadzenia zmian w treści uchwały nr III/21/2018 r. z dnia 20 grudnia 2018 r. w przedmiocie wysokości i zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży. Analiza treści uchwały nowelizującej prowadzi jednak do wniosku, że narusza ona w sposób istotny obowiązujący porządek prawny, ze względów omówionych poniżej.

W §3 uchwały Nr LV/402/2023 Rada Powiatu postanowiła, że *uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.* Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, uchwała w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet przysługujących radnym, stanowi akt prawa miejscowego, którego warunkiem wejścia w życie 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 szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada powiatu na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Są one, na mocy

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

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

art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwały. 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, 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. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym 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 radnego. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały zamyka się na mieszkańcach, którzy zostali wybrani na radnych powiatu, to jednak poprzez wyznaczenie tej właśnie wspólnej cechy, jaką jest pełnienie funkcji radnego, 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 ustawie⁵⁾.

W kontekście powyższego, wskazanie w §3 uchwały Nr LV/402/2023, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. 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⁾.

Reasumując, biorąc pod uwagę pominięcie przez Radę Powiatu w Gryfinie obowiązku publikacji uchwały Nr LV/402/2023 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr III/21/2018 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Powiatu Gryfińskiego w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tego aktu w całości.

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⁾ Patrz: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 306/22, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21.

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.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński