



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 8 lutego 2024 r.

Poz. 877

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.24.2024.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 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 LXVI/405/24 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Biesiekierz.

Uzasadnienie

W dniu 17 stycznia 2024 r. Rada Gminy Biesiekierz podjęła uchwałę Nr LXVI/405/24 w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Biesiekierz.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 22 stycznia 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowią art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powyższymi przepisami:

- Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4);
- Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8).

Wobec brzmienia cytowanej regulacji nie budzi wątpliwości kompetencja organu stanowiącego Gminy Biesiekierz do podjęcia uchwały Nr LXVI/405/24, a tym samym do wprowadzenia zmian w treści uchwały Nr XXXIV/228/21 z dnia 25 listopada 2021 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 LXVI/405/24 Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2024 roku. 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 stanowione przez organy gminy (art. 13 pkt 2 ustawy), 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

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).

rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym stanowi 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 uchwały. 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. 25 ust. 4 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 radnego. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały zamyka się na mieszkańcach, którzy zostali wybrani na radnych gminy, 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 LXVI/405/24, że wchodzi ona w życie z mocą obowiązywania od 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 Gminy Biesiekierz obowiązku publikacji uchwały Nr LXVI/405/24 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Biesiekierz w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tego aktu w całości.

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

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

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.