



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 czerwca 2024 r.

Poz. 5771

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.218.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr II/12/2024 Rady Gminy Lubasz z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Lubasz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2024 r. Rada Gminy Lubasz podjęła uchwałę nr II/12/2024 w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Lubasz, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.37b ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024, poz.609), w związku z § 13 ust.2 Statutu Gminy Lubasz”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 maja 2024 r.

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

Materialnoprawną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowił przepis art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.), dalej: „ustawa”. Zgodnie z treścią przytoczonego przepisu: „Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej”. W użytym przez ustawodawcę w art. 37b ust. 1 ustawy sformułowaniu „zasady” mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży.

Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała organu gminy w sprawie ustalenia sołtysom diety 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. wyroki NSA: z 19 czerwca 2019 r., II OSK 2048/17, z 25 lutego 2016 r., II OSK 1572/14 - CBOSA).

Uchwała w sprawie ustalenia zasad, na podstawie których sołtysom przysługiwać będzie dieta zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają też charakter generalny,

ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec gminy, który będzie pełnił funkcję sołtysa któregośkolwiek sołectwa w tej 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 (zob. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 570/19, CBOSA).

Nie ulega również wątpliwości, że uchwała w sprawie ustanowienia zasad przyznawania sołtysom diet zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. 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 gminnych 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 by nie wprowadzano odrębnej i to ustawowej podstawy prawnej do takiej regulacji (por. wyrok NSA z 17 listopada 2021 r., III OSK 4382/21, CBOSA).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. 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), dalej jako: "u.o.a.n.", ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. 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 prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymieniając w pkt 2 akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W konsekwencji badana uchwała, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że akt ten będzie określał termin dłuższy.

Tymczasem w § 5 uchwały, Rada Gminy Lubasz postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 01 czerwca 2024 roku.”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., co stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18 (CBOSA), w którym stwierdzono: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji [...]”.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że przepis § 1 ust. 4 uchwały w brzmieniu: „Sołtysowi pełniącemu jednocześnie funkcję radnego przysługuje dieta przewidziana dla sołtysa i radnego”, w sposób istotny narusza prawo. Organ nadzoru podkreśla, że w przypadku pełnienia jednocześnie funkcji sołtysa i radnego to osobie takiej przysługuje dieta tylko z jednego tytułu. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Skoro więc w art. 25 ust. 4 ustawy „przesądzono o przysługującym radnym prawie do diety, to połączenie funkcji

radnego z funkcją sołtysa uzasadnia przyjęcie zasady prawa do jednej diety, jako ekwiwalentu za utracone korzyści" - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 listopada 2019 r., II OSK 3380/19, CBOSA.

Wobec powyższego należało orzec 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 Lubasz

Wójt Gminy Lubasz