



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 czerwca 2024 r.

Poz. 5841

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.159.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 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/14/2024 Rady Gminy Gołuchów z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet oraz należności z tytułu zwrotów kosztów podróży służbowych przysługujących Radnym Gminy Gołuchów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 maja 2024 r. Rada Gminy Gołuchów podjęła uchwałę nr II/14/2024 w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet oraz należności z tytułu zwrotów kosztów podróży służbowych przysługujących Radnym Gminy Gołuchów.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 609), w związku z § 3 ust. 2 i § 5 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 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. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.), dalej zwanej: "ustawą". Zgodnie z treścią przytoczonego przepisu: "Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych". Stosownie do dalszych postanowień zawartych w art. 25 ustawy: "Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123)" (ust. 6); "Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców" (ust. 7); "Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego" (ust. 8).

Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała organu gminy w sprawie ustalenia diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowi akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądo-administracyjnym 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).

Uchwała rady gminy ustalająca diety przysługujące radnym jest aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 13 marca 2024 r. III OSK 1522/22; wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r. II OSK 570/19; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r. II OSK 2794/16; 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.

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 wchodzą 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 § 9 uchwały, Rada Gminy Gołuchów postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i ma zastosowanie do ustalania diet należnych od dnia 1 czerwca 2024 r.". 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, w którym stwierdzono: "W orzecnictwie 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 uchwale, 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 [...]".

W tym stanie rzeczy, 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 Gołuchów

Wójt Gminy Gołuchów