



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 lipca 2024 r.

Poz. 6474

### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.244.2024.4

z dnia 3 lipca 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 § 6 w zakresie zwrotu: „wchodzi w życie z dniem podjęcia i” uchwały nr III/14/2024 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie zasad, na jakich sołtysom Gminy Opalenica będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 24 maja 2024 r. Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę nr III/14/2024 w sprawie zasad, na jakich sołtysom Gminy Opalenica będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz.609 i 721)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 czerwca 2024 r.

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

Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym (por. wyroki WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 155/23 oraz z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 294/23). Ocenianą uchwałę Rada Miejska w Opalenicy uchwaliła zasady, na jakich sołtysom Gminy Opalenica będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

W § 6 uchwały rada postanowiła, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 6 uchwały jest wewnętrznie sprzeczny i wprowadza w błąd, zarówno co do charakteru podjętej uchwały (akt prawa miejscowego, akt kierownictwa wewnętrznego), jak i co do daty jej wejścia w życie. Zauważyć bowiem należy, że zawarty w omawianym przepisie uchwały fragment „Uchwała (...) podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” wskazuje na normotwórczy charakter podjętej uchwały (akt prawa miejscowego), z kolei zwrot „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” stanowi informację, że mamy do czynienia jedynie z aktem kierownictwa wewnętrznego.

Tymczasem analiza przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Taka uchwała zawiera 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. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

Organ nadzoru chciałby szczególnie zwrócić uwagę, że konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.]). Przepis art. 4 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.”, stanowi, że: „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie o upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Stosownie do zapisów art. 4 ust. 2 u.o.a.n.: „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”. W myśl art. 5 u.o.a.n.: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Wprowadzenie w życie ocenianej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, winno być, w ocenie organu nadzoru, dokonane z zachowaniem wynikającego z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., minimum 14-dniowego *vacatio legis*. Tymczasem w niniejszej sprawie uchwała została przyjęta w dniu 24 maja 2024 r. i wolą rady dniem jej wejścia w życie jest „dzień podjęcia”, a więc również 24 maja 2024 r. Oceniana uchwała została natomiast opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 czerwca 2024 r. pod pozycją 5664. W świetle powyższego należy uznać, że wolą rady było doprowadzenie do wejścia badanej uchwały w życie nie tylko bez wymaganego dla aktów prawa miejscowego *vacatio legis*, ale także zanim jeszcze nastąpi jej urzędowe ogłoszenie.

W ocenie organu nadzoru sytuacja taka jest nieuzasadniona i niedopuszczalna w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym w świetle wskazanego wyżej art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, jak i wypływającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, koniecznym, a jednocześnie wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 6 uchwały w zakresie zwrotu „wchodzi w życie z dniem podjęcia i”. Orzekając o nieważności uchwały jedynie we wskazanym zakresie, organ nadzoru uwzględnił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uzasadnieniu do wyroku z 24 lipca 2020 r., II FSK 633/20 (CBOSA): „Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Brak wskazania w uchwale terminu jej wejścia w życie oznacza, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia”. Warto też zaznaczyć, że na kategorię charakteru przepisu art. 4 ust. 1 u.o.a.n. wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10 (CBOSA): „Kategorię sformułowanie (... wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia ...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP”.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Miejska w Opalenicy

Burmistrz Opalenicy