



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 13 lutego 2024 r.

Poz. 1784

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.23.2024.6

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 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, ze zm.)

#### orzekam

nieważność uchwały nr LXXXII/606/2023 Rady Gminy Czarnków z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysom gminy Czarnków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Czarnków podjęła uchwałę nr LXXXII/606/2023 w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysom gminy Czarnków, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 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 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako: "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 oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowi akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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 oraz zwrot kosztów podróży służbowych zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ zarówno diety jak i zwrot kosztów podróży mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec gminy Czarnków, 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 oraz zwrotu kosztów podróży służbowych zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i zwrotu kosztów podróży służbowych. Uchwała ta nie jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, które je wydaje. Taki aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnym 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 wewnętrznego 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 nie wprowadzono by 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 czterech 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 Czarnków postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 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 [...]".

W świetle 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 Czarnków

Wójt Gminy Czarnków