



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 5452

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.668.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 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.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II.14.2024 Rady Gminy Kornowac z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet radnym i sołtysom, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 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 „ustawa”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w zw. z art. 25 ust. 4 i art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr II.14.2024 w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet radnym i sołtysom, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 25 ust. 4, 6 i 8 oraz art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

- 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
- 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Natomiast z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy: *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.* Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie*

wyłaczają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej. W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kornowac podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z § 8 uchwały: *Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

Regulacja § 8 uchwały przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej *14 dni od dnia publikacji* pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* - nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK) wyjaśnił, że: (...) *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*". Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Ponadto trzeba zauważyć, że w analizowanym przypadku nie może mieć także zastosowania regulacja szczególna z art. 4 ust. 2 ustawy, pozwalająca na skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Rada bowiem w żaden sposób nie powołała się na szczególne okoliczności, usprawiedliwione ważnym interesem państwa, a dodatkowo pozostające w zgodzie z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Przeciwnie, z analizy postanowień uchwały jednoznacznie wynika, że intencją Rady było zastosowanie „standardowego” 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

W tym miejscu zasadne wydaje się także zasygnalizowanie, iż zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia*”;
- 2) „*Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia*”;
- 2a) „*Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia*”;
- 3) „*Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia*” albo „*Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia*”;
- 3a) „*Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia*”;
- 4) „*Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)*”;
- 5) „*Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia*”;
- 6) „*Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ...*”;
- 7) „*Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)*”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Należy ponownie podkreślić, że zgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

Organ nadzoru zaznacza, że samo stwierdzenie nieważności przepisu § 8 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem również nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które stanowią istotne naruszenie prawa i powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy:

4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

6. 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).

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wymaga zaznaczenia, że ustawodawca posłużył się w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy terminem „dieta”, ale nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjmując należy, że art. 25 ust. 4 ustawy zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Ponadto, treść ust. 8 tego przepisu ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji i członków komisji. Zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/Gd 561/23, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W ocenie organu nadzoru, z omawianego przepisu art. 25 ust. 4 ustawy nie można również wywieść kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia sposobu wypłacania ww. diet (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.).

Z kolei art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że *Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.*

Mając powyższe na uwadze, regulacja § 5 uchwały stanowiąca, że: *Podstawą do wypłaty diet są listy obecności na sesjach Rady Gminy i posiedzeń komisji* istotnie narusza art. 25 ust. 4 i art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 25 ust. 4 i art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą radnym oraz przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych przysługiwały, a nie do określenia kwestii dotyczących ich wypłacania (np. dokumentu na podstawie, którego będzie wypłacana dieta itd.). Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowa regulacja dotycząca dokumentu stanowiącego podstawę do wypłaty diety została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 25 ust. 4 i art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy również zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru również wskazuje, że regulacja § 4 ust. 2 uchwały stanowiąca, że *Miesięczna dieta sołtysa obniżona jest o 25% za każdą nieobecność na sesji i 25% za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji* – istotnie narusza art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ponownie należy zasygnalizować, że zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Powołany wyżej przepis, daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków ponoszonych przez sołtysów, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. Ustanowić zasady to rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków. Należy podkreślić, że dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione wydatki (koszty) w związku z wykonywaniem powierzonej funkcji społecznej. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, sołtys nie ma obowiązku uczestniczenia w sesji rady gminy (komisji rady gminy), bowiem żaden przepis ustawy mu tego nie nakazuje (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 857/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Natomiast z przepisu art. 37a ustawy o samorządzie gminnym wynika, że sołtys może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy. W związku z tym rada nie może narzucić sołtysowi takiego obowiązku uchwałą w sprawie diety. Uczestniczenie w pracach rady gminy stanowi prerogatywę sołtysa, jako organu wykonawczego jednostki pomocniczej i jest jego uprawnieniem, z którego nie musi korzystać, chyba że jest on jednocześnie radnym gminy. Podsumowując, obniżenie diety sołtysa za nieobecność na sesji rady gminy (komisji rady gminy) istotnie narusza art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej należy zaznaczyć, że w § 7 uchwały wskazano – *Traci mocy uchwała Nr XXIII.175.2012 Rady Gminy Kornowac z dnia 27 grudnia 2012 roku w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet radnym i sołtysom z późniejszymi zmianami*.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie była upoważniona do postanowienia uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego, tj. uchwałą Nr II.14.2024 Rady Gminy Kornowac z dnia 27 czerwca 2024 r. o utracie mocy uchwały Nr XXIII.175.2012 Rady Gminy Kornowac z dnia 27 grudnia 2012 r., która nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W niniejszym stanie faktycznym sprawy, uchylenie uchwały mogłoby nastąpić wyłącznie w przypadku, gdyby uchwała Nr XXIII.175.2012 została również opublikowana w ww. publikatorze. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylana oraz uchwała uchylająca akt publikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego powinny zostać opublikowane w dzienniku urzędowym. Nie może być bowiem tak, by akt pierwotny nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze, co stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Wymaga podkreślenia, iż uchwała Nr XXIII.175.2012 nie została zakwalifikowana przez Radę Gminy do aktów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. aktów prawa miejscowego a następnie nie została opublikowana w ww. dzienniku urzędowym. W konsekwencji brak podstaw do tego, aby regulacją § 7 uchwały publikowanej w wojewódzkim dzienniku urzędowym (aktem prawa miejscowego) przesądzać o utracie mocy uchwały Nr XXIII.175.2012, która nie została w nim opublikowana.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt

lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr II.14.2024 Rady Gminy Kornowac z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet radnym i sołtysom, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz