

2023 -10- 31

Olsztyn, dnia 27 października 2023 r.



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Nr dz. 7715

Liczba zał.

Podpis

p. Melczewski
J

PN.4131. 413 .2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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.), stwierdzam nieważność § 7 uchwały Nr LXXXV/602/2023 Rady Gminy Kozłowo z dnia 25 września 2023 roku w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrot kosztów podróży służbowych sołtysom z terenu Gminy Kozłowo.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kozłowo działając na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysom z terenu Gminy Kozłowo.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl 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.

Rada Gminy Kozłowo, podejmując uchwałę Nr LXXXV/602/2023, w jej § 7 postanowiła, że wchodzi ona w życie w terminie 14 dni od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Określenie zawarte w § 7 uchwały, o treści: „uchwała wchodzi w terminie 14 dni od daty opublikowania”, nie wskazuje de facto konkretnej daty jej wejścia w życie.

Jednocześnie z treści § 7 uchwały, wynika iż intencją organu stanowiącego było zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały do kategorii aktów, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jednakże treść tego przepisu jest sprzeczna z treścią 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), zgodnie z którym 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.

Ponadto, sposób regulacji materii „wejścia w życie” został unormowany w § 45 rozporządzenia Prezesa RM z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *"Zasad techniki prawodawczej"* (Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej ZTP). Zgodnie z § 143 załącznika do ZTP, powyższy przepis należy stosować również odpowiednio do aktów prawa miejscowego.

W § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wskazano, jak powinny być skonstruowane przepisy dotyczące wejścia w życie aktu normatywnego:

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

Liczbę dni, tygodni, miesięcy lub lat, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 3a, zapisuje się cyframi arabskimi albo słownie. Określenie dnia i miesiąca, o których mowa w ust. 1 pkt 3, zapisuje się słownie (ust. 2). Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 załącznika do ZTP ma charakter wyczerpujący, tzn. że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród regulacji wymienionych w § 45 ust. 1. Natomiast przepis § 7 uchwały nie zawiera żadnego z wyżej wymienionych zapisów.

Ponadto, dieta sołtysa uchwalana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest formą rekompensaty przysługującą sołtysowi za utracone wynagrodzenie pracownicze lub uzyskiwane w związku z innymi formami zatrudnienia lub za utracone dochody z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, względnie za poniesione wydatki, jeżeli tak poniesione straty lub wydatki powstały w związku z wykonywaniem funkcji sołtysa. Jako świadczenie wyrównawcze (kompensacyjne) dieta nie może być zatem kształtowana

w aktach prawa miejscowego. Świadczenie w postaci diety ma jedynie wyrównywać jego beneficjentowi uszczerbek finansowy związany z pełnieniem funkcji organu jednostki pomocniczej i niewykonywaniem w tym samym czasie pracy (czynności) w ramach stosunku pracy (innego stosunku zatrudnienia) lub prowadzonej działalności gospodarczej. Jest to więc ekwiwalent utraconych korzyści, jakich sołtys nie uzyskuje w związku z wykonywaniem swojej funkcji.

Wskazać należy, że aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, muszą zostać spełnione określone warunki, tj. uchwała musi być wydana przez kompetentny organ na podstawie upoważnienia ustawowego, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne - to znaczy musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Podnieść należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednocześnie też, zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Kwestia regulowana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie należy do żadnej kategorii spraw wskazanych w powołanym wyżej przepisie.

Zauważyć jednakże trzeba, że ustawodawca w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) postanowił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej (pkt 1), akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2), statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych (pkt 3), statuty

związków metropolitalnych (pkt 3a), akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej (pkt 4), wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy (pkt 5), porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte, między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej (pkt 6 lit. a i b), uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa (pkt 7), obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy (pkt 8), rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego (pkt 8a), statut urzędu wojewódzkiego (pkt 9) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10).

Zacytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Uchwała Nr LXXXV/602/2023, nie jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, gdyż nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Regulacje dotyczące diet przysługujących organom wykonawczym jednostek pomocniczych gminy, mają charakter wewnętrzny (akt kierownictwa wewnętrznego), dotyczą bowiem relacji pomiędzy gminą a organem wykonawczym jednostki pomocniczej, na wzór relacji pomiędzy pracodawcą i pracownikiem. Przedmiotowa uchwała, jest adresowana do określonego kręgu adresatów – organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem przez nich powierzonych im zadań. Nie wkracza w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy, normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy i jej jednostek pomocniczych.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty organ nadzoru, badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że uchwała w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysom nie stanowi aktu prawa miejscowego, a nadanie jej takiego charakteru jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 ust. 2 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała Nr LXXXV/602/2023 stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, który jest „skonsumowany” poprzez jednokrotną, niepowtarzalną czynność, i którego adresatem jest organ wykonawczy. Tego typu akty prawne nie wymagają publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia przez radę gminy. Nie istnieje również żadna regulacja prawna, uzależniająca wejście w życie tego typu uchwał od ich publikacji w dzienniku promulgacyjnym.

Wylimitowanie z obrotu prawnego przytoczonego przepisu § 7 powoduje, iż uchwała Nr LXXXV/602/2023 wchodzi w życie z dniem podjęcia, tj. z dniem 25 września 2023 r.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Kozłowa,
2. Wójt Kozłowa.