



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.159.11.2021.KW

Wrocław, 14 grudnia 2021 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LII/352/2021 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustanawiania zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich.

Uzasadnienie

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich na sesji w dniu 30 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr LII/352/2021 w sprawie ustanawiania zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §7 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

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. Natomiast na podstawie art. 37b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska Ząbkowic Śląskich ustanowiła zasady wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów oraz przewodniczących rad sołeckich z terenu Gminy Ząbkowice Śląskie. W §7 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego,

to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy Ząbkowice Śląskie. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do skonkretyzowanych adresatów – sołtysów i przewodniczących rad sołeckich. Jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty.

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §7 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §7 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski