Warszawa, **15 stycznia 2021 r.**

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.257.2020.KS

**Rada Miejska**

**w Radzyminie**

**pl. T. Kościuszki 2**

**05-250 Radzymin**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym   
(Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 390/XXVII/2020 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 14 grudnia 2020 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej   
w Radzyminie, jego zastępców, dla radnych oraz dla sołtysów.*

**UZASADNIENIE**

W dniu 14 grudnia 2020 r. Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę   
Nr 390/XXVII/2020 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Radzyminie, jego zastępców, dla radnych oraz dla sołtysów.*

Uchwała wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, jako organu nadzoru,   
w dniu 23 grudnia 2020 r.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi przepis art. 25   
ust. 4, art. 37a oraz art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ,,u.s.g.”

W kwestionowanej uchwale Rada Miejskie w Radzyminie postanowiła:

*,,1. W uchwale Nr 63/VI/2015 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 27 marca 2015 roku   
w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Radzyminie, jego zastępców,   
dla radnych oraz dla sołtysów w § 2 ust. 1 otrzymuje brzmienie:*

*,,1. Podstawą do wypłaty diety, o której mowa w § 1 ust. 1 jest udział w sesjach rady   
i posiedzeniach komisji, potwierdzony złożeniem podpisu na liście obecności. Jeżeli sesja   
lub posiedzenie komisji odbywa się w trybie zdalnym, udział radnego w posiedzeniu potwierdza na liście obecności, w przypadku sesji - Przewodniczący Rady, w przypadku komisji – Przewodniczący Komisji, w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący Komisji.”*

*§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Radzymina.*

*§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.*

Art. 25 ust. 4 u.s.g. legitymizuje radę gminy do ustalenia zasad, na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta. Zasady przyznawania radnym diet oraz zwrot kosztów podróży służbowych ustala rada gminy w granicach określonych przepisami [art. 25 ust. 6](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(25)ust(6)&cm=DOCUMENT) i [8](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(25)ust(8)&cm=DOCUMENT) u.s.g.   
oraz przepisami wykonawczymi, tj. [rozporządzenia](https://sip.lex.pl/#/document/16881986?cm=DOCUMENT) Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r.   
w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2000 r.   
Nr 61, poz. 710) oraz [rozporządzenia](https://sip.lex.pl/#/document/16882683?cm=DOCUMENT) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia   
31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 66, poz. 800). W świetle zaś [art. 25 ust. 8](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(25)ust(8)&cm=DOCUMENT) u.s.g. rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Z kolei zgodnie z art. 37b ust. 1 u.s. g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

W § 3 kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Radzyminie postanowiła, że *,,Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”*. Tym samym, ze względu na brak uzależnienia wejścia   
w życie od publikacji wojewódzkim w dzienniku urzędowym, Rada uznała kwestionowaną uchwałę za akt o charakterze wewnętrznym, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Miejskiej w kontekście niezaliczenia tego aktu   
do kategorii aktów prawa miejscowego.

Z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt   
[II OSK 1818/12](https://sip.lex.pl/#/document/521444180?cm=DOCUMENT) wynika, że: ,,*o kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma - w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa - charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjmuje się zatem, że* ***normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą posiadać charakter generalny i abstrakcyjny****. Muszą być adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w uchwale. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego. Stwierdzono również w powyższym wyroku, że brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, akt taki nie może bowiem wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego*”.

W wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 823/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił, że: *,,Uchwała rady gminy w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy,* ***zawierała normy o charakterze generalnym,*** *gdyż adresatem uchwały była pewna kategoria osób, tj. radni gminy i jej przewodniczący oraz wiceprzewodniczący, jak również przewodniczący   
i wiceprzewodniczący stałych komisji rady, a osób tych nie wskazano w sposób zindywidualizowany, przez podanie ich imion i nazwisk. Zatem uchwała nie miała charakteru epizodycznego. Wprawdzie krąg adresatów uchwały był ograniczony, gdyż uchwała dotyczyła wyżej wymienionych, ale ograniczenie to nie było trwałe, wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje”.*

Z kolei w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r sygn. akt II SA/Op 217/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyraził swoje stanowisko w sprawie uchwał, które zostały wydane   
na podstawie delegacji ustawowej zawartej w [art. 37b ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(37(b))ust(1)&cm=DOCUMENT) u.s.g., twierdząc, że*: ,,Sąd podziela pogląd wyrażony już w judykaturze (m.in.: wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r.,   
sygn. akt II OSK 570/19; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt* [*II OSK 2794/16*](https://sip.lex.pl/#/document/522513110?cm=DOCUMENT)*; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt* [*II SA/Rz 1701/15*](https://sip.lex.pl/#/document/522216113?cm=DOCUMENT) *- publikowane   
w CBOSA), zgodnie z którym zaskarżona uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania   
i wysokości diet dla przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych jest aktem prawa miejscowego. Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała zawiera* ***normy abstrakcyjne,*** *ponieważ diety miały (mają) charakter powtarzalny. Przepisy te mają* ***charakter generalny****, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec Gminy (...), który pełniłby funkcję sołtysa któregokolwiek 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 te stały się generalnymi. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety”.*

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że skoro kwestionowana uchwała zawiera normy generalne, abstrakcyjne i jest skierowana do określonego rodzajowo kręgu podmiotów na obszarze objętym zakresem działania organu samorządu terytorialnego, to jest aktem prawa miejscowego. Ponadto z treści 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) wynika, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane   
w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Stosownie zaś do brzmienia art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są wskazane jako źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które tego typu akty ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego ustanawiają tego typu akty na podstawie i w granicach upoważnień nadanych przez ustawy. Już sam fakt zaliczenia aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego niesie ze sobą skutek w postaci konieczności odniesienia do tego typu aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w Konstytucji RP. Zgodnie zaś z art. 88 ust. 1 Ustawy Zasadniczej warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez organ do tego uprawniony, niewątpliwie istotne znaczenie ma instytucja publikacji tego typu aktów.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Radzyminie w całości jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

*/podpisano elektronicznie/*