



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 27 stycznia 2023 r.

PN.III.4131.1.24.2023

**Pan
Damian Ledwig
Przewodniczący
Rady Gminy Zębowice
ul. Murka 2
46-048 Zębowice**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXXVII/252/2022 Rady Gminy Zębowice z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Zębowice – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Zębowice, powołując się art. 25 ust. 4,6-8, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz.1974), podjęła uchwałę Nr XXXVII/252/2022 w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Zębowice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 9 stycznia 2023 r.

W kwestionowanym akcie ustalono wysokość oraz zasady obliczania i wypłaty diet dla radnych Rady Gminy Zębowice za udział w pracach i jej komisjach, z uwzględnieniem pełnionych przez nich funkcji. Natomiast w § 6 niniejszej uchwały organ stanowiący zawarł,

iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r.

Zdaniem tutejszego organu nadzoru zapis ten narusza prawo w sposób istotny, gdyż uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jako akt prawa miejscowego w myśl art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia.

Jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające 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 akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie 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 te muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest również stanowisko, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12; wyrok NSA z 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1572/14; wyrok NSA z 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17 czy wyrok tut. Sądu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20).

Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 marca 2020 r. (sygn. akt II SA/Op 301/20) uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą jaką jest pełnienie funkcji, przepisy te stały się generalnymi. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety (por. wyrok NSA z 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 3270/14, wyrok WSA w Opolu z 6 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Op 351/18).

Podnieść również należy, iż nie została zachowana procedura uregulowana w § 31 ust. 5 Statutu Gminy Zębowice przyjętego Uchwałą nr XII/67/2020 Rady Gminy Zębowice z dnia 21 lutego 2020 r. w sprawie Statutu Gminy Zębowice. Wskazany zapis stanowi, że w przypadku, gdy uchwała pociąga za sobą skutki finansowe, projekt uchwały winien posiadać akceptację skarbnika i Wójta. Z przeprowadzonego przez tutejszy organ nadzoru postępowania wyjaśniającego wynika, że projekt uchwały nie uzyskał wymaganej akceptacji.

Kwestionowana uchwała podjęta została zatem z istotnym naruszeniem prawa, gdyż winna zawierać zapis o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od daty publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, zamiast przewidzianego w § 6 postanowienia o wejściu w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 r. a także powinna uzyskać wymaganą w myśl § 31 ust. 5 Statutu Gminy Zębowice akceptację skarbnika i Wójta.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Kierownik, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.