



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 23 stycznia 2025 r.

Poz. 448

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.28.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XI/146/2024 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zasad przyznawania wypłacania sołtysom miesięcznych diet i zwrotu kosztów podróży oraz ustalenia ich wysokości w całości.**

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Nidzicy podjęła uchwałę Nr XI/146/2024 w sprawie zasad przyznawania wypłacania sołtysom miesięcznych diet i zwrotu kosztów podróży oraz ustalania ich wysokości.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 r.

Jako podstawę prawną badanej uchwały wskazano art. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W § 8 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Nidzicy postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Natomiast zgodnie z § 9 uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2025 r.

W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu wejścia w życie istotnie narusza art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz 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. 146), jak również wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, co przekłada się na ważność całego aktu prawnego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych uchwała ustalająca zasady wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysom stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2023 r. - III SA/Gd 424/23, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r. - II SA/Ol 974/23 i z dnia 16 stycznia 2024 r. - II SA/Ol 879/23.) Stosownie do art. 88 ust.1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W myśl art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy. W związku z tym obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Nidzicy naruszyła wymienione przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bowiem nie

uzależniła wejścia w życie przedmiotowej uchwały od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Stwierdzenie, że uchwała podlega ogłoszeniu i wskazanie daty dziennej wejścia jej w życie, powoduje, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2025 r., bez względu na to, czy zostanie ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, czy też nie. Należy wskazać, że obowiązek wprowadzenia do aktów prawa miejscowego tzw. *vacatio legis* - tj. okresu liczonego od momentu ogłoszenia danego aktu w urzędowym promulgatorze do jego wejścia w życie (początku obowiązywania norm w tym akcie ustanowionych) wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

W miejscu tym, należy nadmienić, że zastosowane przez Radę Miejską w Nidzicy określenie wejścia w życie przedmiotowej uchwały właściwe jest dla innych aktów prawnych, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jedynie informacyjnie, a więc ich obowiązywanie (wejście w życie) nie jest uzależnione od publikacji w tym dzienniku, ani też ich publikacja nie nadaje im przymiotu aktu prawa miejscowego.

W teorii tworzenia prawa podkreśla się, że tekst aktu normatywnego powinien być tak zredagowany, by jego adresat był w stanie go zrozumieć, tzn., by adresat norm zawartych w danym akcie prawnym wiedział, jak prawodawca nakazuje mu się zachować (tak m.in. J. Wróblewski: *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 137.) Niezrozumienie przepisów przez ich adresatów może być przyczyną niezrealizowania woli ustawodawcy. W ten sposób komunikatywność języka prawnego może wpływać na skuteczność ustanawianych norm prawnych. Zasada ta została spożytywizowana w § 6 ZTP który wymaga, aby przepisy ustawy (aktu prawa miejscowego również - § 143 zasad) redagować tak, by dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (por. Wyrok NSA z 20.12.2022 r., sygn. akt III OSK 7268/21, LEX nr 3482416).

Ponadto prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

W związku z tym, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie powinno być jej ogłoszenie w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym. Postanowienia zawarte w § 8 i § 9 przedmiotowej uchwały nie spełniają tego warunku, tym samym naruszają wymienione wyżej przepisy. Ponieważ brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały w całości

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski