



Poznań, 29 stycznia 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.36.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązywania” uchwały nr IV/28/2018 Rady Gminy Czarnków z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysom gminy Czarnków
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2018 r. Rada Gminy Czarnków podjęła uchwałę nr IV/28/2018 w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysom gminy Czarnków, zwaną dalej: „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 grudnia 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr IV/28/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. Rada Gminy Czarnków ustaliła zasady, na jakich sołtysom Gminy Czarnków przysługują diety (§ 1) oraz zwrot kosztów podróży służbowych (§ 2). Mocą § 3 uchwały jej wykonanie powierzone zostało Wójtowi Gminy Czarnków. W § 5 uchwały rada postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązywania od dnia 1 lutego 2019 r.”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 5 uchwały, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Zgodnie z powołanym przepisem art. 13 u.o.a.n. „w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;

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

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie mieści się w sformułowanym w art. 13 u.o.a.n. katalogu aktów ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego, jak również jej ogłoszenia nie przewiduje żaden przepis szczególny.

Właściwą podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 37b ust. 1 u.s.g., w myśl którego rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Przepis ten nie przewiduje obowiązku ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy podjętej na jego podstawie. Tym samym podstawy dla ogłoszenia przedłożonej do oceny uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego nie może stanowić przepis art. 13 pkt 10 u.o.a.n.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie może być również urzędowo ogłoszona na podstawie przepisu art. 13 pkt 2 u.o.a.n., ponieważ nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ustawodawca może wprost przesądzić, iż dany akt jest aktem prawa miejscowego. Brak takiego postanowienia nie oznacza jednak, iż danemu aktowi należy automatycznie odmówić takiego charakteru. 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 (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast

w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). W wyroku z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Oceniając badaną uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów stwierdzić należy, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Nie sposób bowiem wywieść z niej norm, które skierowane są do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych. Przepisy ocenianej uchwały nie są skierowane do mieszkańców gminy i nie rozstrzygają bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 7 kwietnia 2008 r. (sygn. akt IV SA/Gl 970/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyjaśnił, że „podejmowana na podstawie art. 37b ustawy o samorządzie gminnym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet przewodniczącym jednostek pomocniczych nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego). Dotyczy bowiem tylko sołtysów, a nie nieograniczonego kręgu adresatów, i reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych im czynności. Nie wkracza ona w sferę praw i obowiązków mieszkańców. gminy normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy. Przypomnieć tu można stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawione w wyroku z dnia 30 sierpnia 2000 r. sygn I SA 721/2000 LEX nr 57173, i w oparciu o nie stwierdzić, iż uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym. Jest ona niewątpliwie aktem generalnym, bo obowiązywać będzie nie tylko sołtysa funkcjonującego w gminie w dacie jej wydania, lecz jej moc obowiązująca będzie się rozciągać do czasu swego obowiązywania na innych przewodniczących jednostek pomocniczych gminy. Adresatem takiej uchwały nie jest jednak społeczność lokalna gminy, bo wprost do niej ona się nie odnosi. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego”. Na taki charakter prawny uchwał podejmowanych na podstawie art. 37b ust. 1 u.s.g. wskazują także wyroki: WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Rz 1701/15), WSA w Białymstoku z dnia 14 marca 2018 r. (sygn. akt II SA/Bd 727/17) czy też WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2017 r. (sygn. akt II SA/Po 149/17).

Podsumowując – brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia ocenianej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Tym samym przepis § 5 uchwały w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, uzależniając od tego faktu termin jej wejścia w życie, został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Na zakończenie rozważań organ nadzoru pragnie podkreślić, że uchwała wymieniona w § 4 ocenianej uchwały (tj. uchwała Nr XXXV/310/2013 Rady Gminy Czarnków z dnia 26 września 2013 roku w sprawie ustalenia dla sołtysów diet oraz zwrotu kosztów podróży)

nie przewiduje obowiązku jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Fakt ten, jak również treść przepisu o wejściu w życie („uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2014 roku”) wskazują, że rada nie nadała tej uchwale przymiotu aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy Czarnków
Wójt Gminy Czarnków