



Poznań, 24 stycznia 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.35.2019.22

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/27/2018 Rady Gminy Czarnków z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Rady Gminy Czarnków
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 21 grudnia 2018 r. Rada Gminy Czarnków podjęła uchwałę nr IV/27/2018 w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Rady Gminy Czarnków, zwaną dalej: „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, w zw. z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710) oraz § 2 i § 5 ust. 3 Rozporządzenia 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. Nr 66, poz. 800 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/27/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. Rada Gminy Czarnków ustaliła zasady, na jakich radnym Rady 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 niezespolonej;
- 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 stanowiącego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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 stanowiących 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. 25 ust. 4 u.s.g., w myśl którego na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Uzupelnieniem tejże delegacji są powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy rozporządzeń. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej określa przewodniczący rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego (ust. 1), przy czym czynności tej w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę (ust. 2). Z kolei przepis § 5 ust. 3 tego rozporządzenia stanowi, że „na wniosek radnego przewodniczący rady gminy może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. W takim przypadku radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu według stawek za jeden kilometr przebiegu, określonych przez radę gminy na podstawie przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy”. Przepisy, do których odwołuje § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia, wydawane są przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, który – zgodnie z delegacją zawartą w art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58) - określa, w drodze rozporządzenia, warunki ustalania oraz sposób dokonywania zwrotu kosztów używania pojazdów, o których mowa w ust. 1, uwzględniając rodzaj pojazdu mechanicznego, jego pojemność oraz limit kilometrów w zależności od liczby mieszkańców w danej gminie lub mieście, właściwych ze względu na miejsce zatrudnienia pracownika. Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów

służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.). Maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu gminy określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r.

Żaden ze wskazanych wyżej przepisów nie przewiduje obowiązku ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy podjętej na ich 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, a zatem norm o charakterze generalnym. 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 znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 21 października 2015 r. (sygn. akt II SA/Rz 1170/15) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyjaśnił, że „statut gminy, będący aktem prawa miejscowego, reguluje jej wewnętrzny ustrój (zagadnienia ustrojowo-organizacyjne) i może zawierać jedynie takie unormowania, które dają się do tego obszaru zakwalifikować. Tymczasem świadczenia, jakie mogą przysługiwać radnym w postaci diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, o których mowa w art. 25 ust. 4 Usg, wymogu tego nie spełniają. Regulacje takie mają charakter wewnętrzny (akt zarządzania wewnętrznego) i dotyczą relacji pomiędzy gminą a radnym, na wzór relacji pomiędzy pracodawcą i pracownikiem”. Na taki też charakter prawny uchwał podejmowanych na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. wskazują wyroki: WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt

II SA/Wa 177/16), WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2013 r. (sygn. akt IV SA/Gl 1185/12) oraz WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Gl 349/13).

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 IX/79/2011 Rady Gminy Czarnków z dnia 22 czerwca 2011 roku w sprawie określenia zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Gminy Czarnków) 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 dnia 1 lipca 2011 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