



Poznań, 3 czerwca 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.152.2022.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 2, § 2 ust. 5, § 7 w zakresie wyrazów: "podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i" uchwały nr XLIV.314.2022 Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługującym radnym Rady Miejskiej w Złotowie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Złotowie podjęła uchwałę nr XLIV.314.2022 w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługującym radnym Rady Miejskiej w Złotowie.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zmianą z 2022 r. poz. 583) w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. poz. 1974) oraz § 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. z 2000 r. Nr 66, poz. 800 ze zmianami z 2002 r. Nr 14, poz. 138 oraz z 2003 r. Nr 33, poz. 280)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 maja 2022 r.

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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Złotowie określiła zasady ustalania diet radnych Rady Miejskiej w Złotowie oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miejskiej w Złotowie. W § 7 uchwały zapisano: "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 maja 2022 r."

W ocenie organu nadzoru przepis § 7 uchwały, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego narusza w sposób istotny prawo, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej "ustawą".

Stosownie do art. 13 ustawy: „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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej, 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”.

Zdaniem organu nadzoru badana uchwała nie mieści się w przytoczonym powyżej 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", w myśl którego na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Uzupełnieniem tejże delegacji jest § 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 (Dz. U. z 2000 r. Nr 66, poz. 800 ze zm.), zgodnie z którym 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).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Z kolei przepis § 5 ust. 3 tego rozporządzenia stanowi: „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 2022 r., poz. 180 ze zm.) – 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 27 października 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974).

Żaden ze wskazanych wyżej przepisów nie przewiduje obowiązku ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. Tym samym podstawy dla ogłoszenia ocenianej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego nie może stanowić przepis art. 13 pkt 10 ustawy.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie może być również urzędowo ogłoszona na podstawie przepisu art. 13 pkt 2 ustawy, 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, stosownie do 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., I 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., IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

z dnia 21 lutego 2011 r., II SA/Kr 1453/10 oraz z dnia 12 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06).

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 WSA w Rzeszowie z dnia 21 października 2015 r. (II SA/Rz 1170/15) wyjaśniono, 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”.

Podsumowując – brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia ocenianej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Tym samym przepis § 7 uchwały w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż w przypadkach szczególnie uzasadnionych Rada na wniosek Radnego może zastosować obniżenie diety o 5 % bez względu na to czy nieobecność dotyczy sesji czy komisji. W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza prawo. Wyżej wymieniona regulacja dopuszcza bowiem dowolność podjęcia ewentualnej decyzji o obniżeniu diety na innych zasadach niż te określone w § 2 ust. 1 uchwały. Pojęcie "szczególnie uzasadniony przypadek" jest pojęciem nieostrym, niedookreślonym co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraźnie wskazuje się, że to rada gminy określa zasady na jakich przysługują radnemu diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zasady te powinny zaś być jasne i jednoznaczne dla wszystkich adresatów danej normy prawnej.

Na mocy § 2 ust. 5 uchwały rada wprowadziła regulację, zgodnie z którą: "Obecność na posiedzeniu komisji stałych lub doraźnych i sesji Rady jest rozumiana poprzez udział radnego w głosowaniu wszystkich uchwał objętych porządkiem obrad posiedzenia lub sesji". W ocenie organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia takiego obostrzenia. Artykuł 24 u.s.g. stanowi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Ustawodawca nie wprowadził natomiast żadnych sankcji z tytułu nienależytego wykonywania obowiązków przez radnego. Radni mogą oczywiście być mobilizowani do udziału w sesjach rady bądź posiedzeniach komisji poprzez wprowadzenie reguł dotyczących potrącania diet. Tym niemniej brak jest podstawy prawnej do sankcjonowania braku udziału radnego w akcie głosowania. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Naczelną Sąd Administracyjny oddanie głosu jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem członka organu (vide wyrok NSA z 21 listopada 2006 r., II GSK 194/06).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. 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
/-/ Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Złotowie
Burmistrz Miasta Złotowa

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117