



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 14 października 2016 r.

Poz. 3525

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 90/2016 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 13 października 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/144/2016 Rady Miejskiej w Janowcu Wielkopolskim z dnia 9 września 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet przewodniczącym organów wykonawczych jednostki pomocniczej oraz zwrotu kosztów podróży służbowej - w części obejmującej zapis: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i”.

Uzasadnienie

W dniu 9 września 2016 r. Rada Miejska w Janowcu Wielkopolskim, działając na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej ustawą), podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet przewodniczącym organów wykonawczych jednostki pomocniczej oraz zwrotu kosztów podróży służbowej.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 września 2016 r.

Zawiadomieniem z dnia 28 września 2016 r. (sygn.: WNK.IV.4131.138.2016.KB) organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, wskazując, że zawiera ona uregulowania sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Przewodniczący Rady Miejskiej w Janowcu Wielkopolskim w piśmie z dnia 4 października 2016 r. (znak: OR-BR.0711.6.2016) ustosunkował się do przedstawionych w zawiadomieniu zarzutów. Podtrzymując tezę, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, Przewodniczący Rady wskazał na stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r. (sygn. akt II OSK 3270/14), w którym Sąd stwierdził, że do cech aktów prawa miejscowego zalicza się terytorialny zasięg aktów prawa miejscowego, ich normatywny charakter oraz generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Zdaniem Sądu, choć krąg adresatów tej uchwały jest ograniczony do przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy, to jednak ograniczenie to nie jest trwałe i stałe, a to wobec zmienności osób pełniących wybieralne funkcje. Uchwała ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Nadto uchwała odnosić się będzie przez cały okres jej obowiązywania do każdorazowego przewodniczącego jednostki pomocniczej gminy. Powyższy pogląd został również przywołany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 stycznia 2016 r. (sygn. akt II SA/Op 537/15).

Pomimo przedstawionych powyżej argumentów, organ nadzoru podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko, dotyczące wadliwości przepisu § 4 [powinno być § 7] kwestionowanej uchwały, który stanowi, że podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przemawia za tym dotychczasowa praktyka sądów administracyjnych oraz organów nadzoru, uznających uchwały w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnym oraz przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gmin za akt kierownictwa wewnętrznego, nie posiadający cech aktu

prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast stanowisko wyrażone w przywołanym wyroku NSA z dnia 29 stycznia 2015 r. (sygn. akt II OSK 3270/14), należy uznać za incydentalne w odniesieniu do dotychczasowej linii orzeczniczej.

Zdaniem organu nadzoru, zakwestionowany przepis sprzeczny jest z dyspozycją art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 296 j.t.). Wskazana wyżej uchwała nie spełnia bowiem kryteriów, aby można ją było uznać za akt praw miejscowego.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 11 lipca 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 518/13): „zgodnie z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (np. w wyroku NSA z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie I OSK 669/06 (LEX 275445)) dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 u.s.g. w zw. z art. 13 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...) podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.”.

Kwestionowana uchwała nie spełnia jednak wskazanych wyżej kryteriów i dlatego nie może być uznana za akt prawa miejscowego.

Podobny pogląd wyrażony został w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r. (sygn. akt IV SA/Gl 970/07): „(...) 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.”.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 12 kwietnia 2007 r. (sygn. akt III SA/Kr 995/06), odnośnie uchwały podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym: „Nie ulega również wątpliwości, że podejmowana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży radnym nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego). Tak podjęta uchwała dotyczy tylko radnych i reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem mandatu (zwrot kosztów podróży służbowych). Jej adresatem są radni i zastosowanie przepisów takiej uchwały ma miejsce w związku z wykonywaniem mandatu. Nie reguluje ona praw lub obowiązków mieszkańców gminy.”.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie podzielił pogląd, iż uchwała podejmowana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem kierownictwa wewnętrznego (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogów, aby mogła być uznana za akt prawa miejscowego, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności – w części obejmującej zapis: „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i”.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego - w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz