



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 25 października 2024 r.

Poz. 6512

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.25.2024

Wojewody Małopolskiego

z dnia 25 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdza się nieważność

Uchwały nr V/55/2024 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 24 września 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XI/137/2019 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 28 listopada 2019 r. - w części -tj. w zakresie § 5.

UZASADNIENIE

W dniu 24 września 2024 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego została przekazana uchwała Nr V/55/2024 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 24 września 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XI/137/2019 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 28 listopada 2019 r.

W toku wstępnej oceny nadzorczej powyższej uchwały organ nadzoru powziął wątpliwości, co do dopuszczalności zapisów § 5 wskazanej wyżej uchwały (cyt.: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.” w związku z brzmieniem art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 11461) dalej: ustawa. W ustawie przewidziano, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, we wskazanym powyżej zakresie pozostaje w sprzeczności z przepisami obowiązującego prawa, a w szczególności z przepisami art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2) ustawy.

Z uwagi na powzięte wątpliwości, organ nadzoru powiadomił o nich władze Miasta Brzeszcze oraz wystąpił z prośbą o udzielenie wyjaśnień. (pismo Wydziału Prawnego i Nadzoru Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z 1 października 2024 r., znak: WN-II.4130.14.66.2024).

W odpowiedzi tut. organ nadzoru otrzymał wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza Brzeszcz (pismo z 8 października 2024 r., znak: KRM.070.3.2024) z których wynika między innymi, że w ocenie Pana Burmistrza cyt.: „przedmiotowa uchwała dotyczy tylko przewodniczących jednostek pomocniczych, a nie nieograniczonego kręgu adresatów oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych im czynności. Ponadto nie wkracza ona w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy.

Uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania miesięcznych diet oraz zwrotów kosztów podróży służbowej dla sołtysów nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców gminy. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do skonkretyzowanych adresatów – odpowiednio: sołtysów. Uchwała jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty.”

Stosownie do treści art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Jednocześnie przewidziana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Konsekwencją tych regulacji w przypadku rad gmin jest unormowanie zawarte w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), dalej: ustawa o s.g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Podstawą materialnoprawną podjęcia uchwały były w niniejszym przypadku przepisy zawarte w art. 37b ust. 1 ustawy o s.g.

Przepis ten brzmi następująco cyt.: „Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.”

Organ nadzoru całkowicie zgadza się z zacytowanym w wyjaśnieniach Zastępcy Burmistrza Brzeszcz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006r., sygn. akt I OSK 669/09, że akt prawa miejscowego to taki, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja RP wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;
- normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia;
- generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy.

W ocenie organu nadzoru uchwała rady gminy w sprawie zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej, mając na uwadze charakter norm prawnych zawartych w jej zapisach, spełnia warunki uznania tego dokumentu za akt prawa miejscowego. Jest bowiem działaniem administracji publicznej

o ograniczonym terytorialnie zasięgu obowiązywania skierowaną na tworzenie generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych. Uchwała taka wyznacza organowi wykonawczemu gminy sposób zachowania się w okolicznościach w niej określonych i jednocześnie formułuje uprawnienie do rekompensaty utraconego dochodu, a także do zwrotu należności z tytułu poniesionych kosztów podróży służbowych osobie pełniącej funkcję, o której mowa w art. 37b ust. 1 ustawy o s.g. Abstrakcyjność norm prawnych zawartych w uchwale wyraża się tym, że nie mają one jednorazowego zastosowania w jednej, konkretnej sytuacji. Unormowania, według których będzie ustalana wysokość diety oraz zwrot kosztów podróży przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy znajdują zastosowanie wielokrotnie użyte. Generalność norm prawnych zawartych w ww. uchwale polega na tym, że ich adresatem nie jest konkretna osoba pełniąca funkcję przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, ale każdy, kto będzie pełnił taką funkcję na terenie gminy w okresie obowiązywania uchwały (akt taki obowiązuje nadal po zakończeniu kadencji rady gminy, która go podjęła). Uchwała podejmowana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o s.g. określa adresatów poprzez wymienienie (ich) cechy rodzajowej, pełnionej funkcji. Objęcie zakresem podmiotowym aktu normatywnego oznaczonej kategorii adresatów nie pozbawia go statusu aktu zawierającego normy generalne.

Odnosząc się do udzielonej organowi nadzoru odpowiedzi, w której powołano się na określone orzecznictwo, organ nadzoru stwierdza, że w jego ocenie poza wszelką wątpliwością aktualna, utrwalona linia orzecznicza w sposób jednoznaczny wskazuje, że uchwała wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 37 b ust. 1 ustawy o s.g. ustanawiająca zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej jest aktem prawa miejscowego.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2003/22; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1276/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 maja 2024 r., sygn. akt IV SA/PO 154/24; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2024 r., sygn. akt III SA/Gd 485/23.

Takie samo stanowisko zostało wyrażone w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2024 r. sygn. akt: III OSK 29/23 cyt.: „W kontekście poczynionych rozważań nie można podzielić stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, że przedmiotowa uchwała nie należy do kategorii aktów normatywnych, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego skierowanym do zindywidualizowanej grupy osób. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały jest ograniczony, jednak ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje. Uchwała taka ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Gdyby przyjąć argumentację strony skarżącej kasacyjnie to przedmiotowa uchwała miałaby charakter epizodyczny, gdyż zawierałaby regulacje obowiązujące tylko w czasie trwania danej kadencji. Jest to pogląd oczywiście błędny.

W państwie prawa dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Natomiast z treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wynika, 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 świetle powyższych rozważań należy uznać, że skoro przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w S. jest aktem prawa miejscowego to warunkiem wejścia w życie takiej uchwały było jej ogłoszenie w dzienniku urzędowym. Tym samym unormowanie zawarte w § 4 zaskarżonej uchwały, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r." było niezgodne z prawem i spowodowało, że uchwała ta nie została zatem prawidłowo opublikowana, tj. zgodnie z art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2021 r. III OSK 4382/21, cyt.: „uchwała została podjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 37b ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Uchwała taka nie jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są bowiem do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, które je wydaje (tak też NSA w wyroku z dnia 8 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, dostępne jw.). Takim aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnym jednostek organizacyjnych. Pełnienie funkcji sołtysa - podobnie jak wykonywanie mandatu radnego - nie powoduje zaś nawiązania stosunku pracy z wójtem ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa sołtysa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym ani sołtys, ani rada sołecka lub zebranie wiejskie nie są częścią wewnętrznego administracji samorządowej, ani też nie są organami gminy. Wobec tego, gdyby ustawodawca zamierzał kwestię ustalania diet lub zwrotu kosztów podróży sołtysom uznać jako akt wewnętrzny, to wówczas by nie wprowadzano odrębnej i to ustawowej podstawy prawnej do takiej regulacji.”
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2024 r. IV SA/Po 153/24, cyt.: „Przede wszystkim należy stwierdzić, że uchwała ustalająca diety oraz zwrot kosztów podróży sołtysom jest aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podnoszono, że aktem prawa miejscowego jest taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (tak NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, opub. w Lex nr 2706500; por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1572/14, opub. w Lex nr 2037405).”

W konsekwencji wywiezionego powyżej, organ nadzoru podkreśla, że naruszenie wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego nakazu przestrzegania przez pracodawcę zasad poprawnej legislacji, tj. nieujęcie w uchwale zapisu o wejściu jej w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego oraz nieogłoszenie uchwały jako aktu prawa miejscowego we wskazanym publikatorze stanowi w ocenie nadzoru istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w zakresie § 5 uchwały.

O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o s. g.).

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego i Nadzoru
Radca prawny
Joanna Żurek-Wójcik

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Brzeszczach,
- 2) Burmistrz Brzeszcz,
- 3) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie,
- 4) Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego,
- 5) aa.