



Poznań, 4 stycznia 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.697.2017.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVIII/466/2017 Rady Miejskiej w Kole z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia stawek zwrotu Radnym Rady Miejskiej w Kole kosztów podróży służbowych – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę nr XLVIII/466/2017 w sprawie ustalenia stawek zwrotu Radnym Rady Miejskiej w Kole kosztów podróży służbowych Rada Miejska w Kole podjęła na sesji 29 listopada 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) w zw. z § 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 zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 8 grudnia 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałę nr XLVIII/466/2017 z dnia 29 listopada 2017 r. Rada Miejska w Kole ustaliła stawki zwrotu kosztów przejazdu Radnego Rady Miejskiej w Kole pojazdem samochodowym niebędącym własnością Gminy Miejskiej Koło, w ramach podróży służbowej mającej bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, za 1 km przebiegu w wysokości stawek określonych jako maksymalne w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu wydanym na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (§ 1 uchwały). Mocą § 2 uchwały wykonanie uchwały powierzono Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Kole. W § 3 uchwały Rada postanowiła, iż „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 3 uchwały 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).

Zgodnie z powołanym przepisem art. 13 ww. ustawy „w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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”.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie mieści się w sformułowanym w art. 13 ww. ustawy 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, w myśl którego „na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Uzupełnieniem tejże delegacji jest przepis § 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, którego brzmienie jest następujące: „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 2017 r. poz. 2000) - 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. z 2002 r. Nr 27, poz. 271 ze zm.).

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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie może być również urzędowo ogłoszona na podstawie przepisu art. 13 pkt 2 wskazanej ustawy, ponieważ uchwała ta nie ma 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 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 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 ustroj (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 ustawy o samorządzie gminnym 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/GI 1185/12), WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2014 r. (sygn. akt IV SA/GI 349/13), WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 316/13).

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, iż w świetle art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych brak jest podstawy prawnej do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały podjętej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Tymczasem z treści § 3 badanej uchwały wynika, iż Rada uzależniła wejście w życie tejże uchwały od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Z powodu braku podstawy prawnej do takiej publikacji, nie może zostać zrealizowany warunek wejścia w życie uchwały. W związku z powyższym należy stwierdzić, że zastrzeżenie w uchwale daty jej wejścia w życie od bezpodstawnej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego to zastrzeżenie, ale całej uchwały.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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 Miejska w Kole
Burmistrz Miasta Koła