

OB5-BRM 0003. 1002. 2023
OB5-BRM 0003. 885. 2023
OB5-BRM 0003. 842. 2023

URZĄD MIEJSKI
BIURO RADY

WPEŁY 09-11-2023

ilość zał. 12/14/2023

podpis

Pan
Krzysztof Świątczak
Radny
Rady Miejskiej w Łęborku

Odpowiadając na Pana wnioski z dnia 26.07.2023r., 14.08.2023r. i 20.10.2023r. dotyczące ustosunkowania się do skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Łęborku w sprawie uchwały nr XXXI-490/2021 Rady Miejskiej w Łęborku z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Łęborku niniejszym informuję, że przedmiotowa skarga wpłynęła do Urzędu Miejskiego w Łęborku 18 lipca 2023 roku, natomiast przesłano ją do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wraz z odpowiedzią na skargę 9 sierpnia 2023r.

Treść odpowiedzi na skargę została skonsultowana z nadzorem prawnym Wojewody Pomorskiego, który konsekwentnie stoi na stanowisku, że wyżej wskazana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a jedynie akt kierownictwa wewnętrznego, skierowany do organów gminy oraz radnych gminy. W okresie, kiedy była podejmowana przedmiotowa uchwała Wojewoda Pomorski stwierdzał nieważność takich uchwał, jeżeli przyjmowano, że jest to akt prawa miejscowego – w załączeniu rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego dotyczące uchwały Nr XL/127/21 Rady Gminy Puck z dnia 30 listopada 2021r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Gminy Puck.

Podjęcie przez Radę Miejską w Łęborku przedmiotowej uchwały i nadanie jej charakteru aktu kierownictwa wewnętrznego, a nie prawa miejscowego było jak najbardziej uzasadnione.

Aktualnie pojawiły się orzeczenia sądów administracyjnych, które nie są zgodne ze stanowiskiem jak dotychczas prezentowanym przez Wojewodę Pomorskiego, ale nie można uznać takiego stanowiska za odosobnione. Wielu Wojewodów prezentuje taki sam pogląd. Co więcej także orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące tej kwestii nie są jednolite.

Termin posiedzenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotyczącego skargi Prokuratora Rejonowego w Łęborku nie został jak dotychczas wyznaczony.

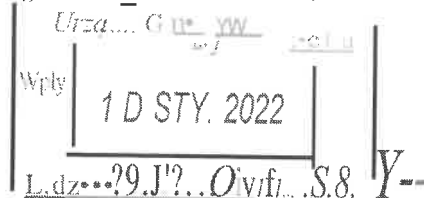
BURMISTRZ MIASTA
Witold Namysł



WOJEWODA POMORSKI

PN-II.4131.70.2021.IM

Gdańsk, dnia 5 stycznia 2022 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i poz. 1834)

stwierdza się nieważność

§ 5 uchwały Nr XL/127/21 Rady Gminy Puck z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Gminy Puck za udział w posiedzeniach Rady i Komisji Stałych Rady.

UZASADNIENIE

W dniu 8 grudnia 2021 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XL/127/21 Rady Gminy Puck z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Gminy Puck za udział w posiedzeniach Rady i Komisji Stałych Rady, dalej zwana „uchwałą”. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, a1t. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) 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. z 2021 r. poz. 1974).

Pismem z dnia 20 grudnia 2021 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Puck o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że § 5 badanej uchwały w zakresie słów „*JJO upływie 14 dni od dnia O, <? :oszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia*” został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży s-luźbowych, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z powszechnie obowiązującego prawa. Wykonując delegację zawartą w zacytowanym przepisie Rada Gminy Puck w § 1-3 uchwały ustaliła zasady, na podstawie których radnym Rady Gminy Puck przysługują diety, w tym wysokość diet przysługujących przewodniczącemu rady gminy oraz pozostałym radnym. Natomiast w § 5 uchwały Rada Gminy zawarła przepis, zgodnie z którym „*uchwała wchodzi*

POMORSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W GDAŃSKU

Wydział Prawny i Nadzoru

ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk, tel.: 58 30 77 233, fax: 58 30 77 125

www.gdansk.uw.gov.pl, e-mail: wnn@gdansk.uw.gov.pl

w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r. ".

W ocenie organu nadzoru ww. przepis uchwały w sposób istotny narusza 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), zgodnie z którym 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione 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 wygasnięciu 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 ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zacytowany przepis zawiera w punktach 1-9 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W szczególności przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ww. ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Gł 851/12) wywieziono, że „aby dany akt normatywny mógł być uznany za prawo miejscowe, musi być aktem powszechnie obowiązującym, tzn. musi być wydany przez właściwy organ, musi

zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (czyli skierowanym do nieokreślonego adresata). Musi wywierać „skutki zewnętrzne” oraz być ogłoszony w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tylko zatem do aktów prawa miejscowego przewidziana jest szczególna forma ogłoszenia poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa” (zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt II SNGo 487/12; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 463/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 649/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 137/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SNWr 631/14).

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego nie posiada wskazanych właściwości. Nie jest to akt zewnętrzny, kształtujący sytuację prawną podmiotów spoza struktury administracji publicznej. Uchwała ta jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz radnych gminy. Nie sposób zatem uznać przedmiotowej uchwały za akt powszechnie obowiązującego prawa. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Dokonując oceny uchwały regulującej zbliżoną materię (ustalenie zasad przyznawania diet dla sołtysów) WSA w Opolu w wyroku z dnia 6 grudnia 2018 r., li SA/Op 351/18, wywiódł następująco: „(...) 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 oraz 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” (por. też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gł 970/07, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt II SA/Po 149/17).

Ponadto, z analizy orzecznictwa i doktryny wynika, że aktami kierownictwa wewnętrznego są uchwały wiążące samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące w strukturze administracyjnej gminy (por. wyrok WSA w Gliwicach z 20.05.2021 r., I SA/Gł 391/21; S. Nitecki, 6.3.1. Gmina (w:) Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2008; D. Dąbek, 4. Powszechny charakter aktów prawa miejscowego [w:] Prawo miejscowe, Warszawa 2020). Wojewoda Pomorski nie neguje, że adresatami przedmiotowej uchwały nie są osoby wymienione z imienia i nazwiska, lecz wszystkie osoby pełniące funkcję radnego oraz że uchwała nie ma charakteru jednorazowego. Kluczowa jest jednak okoliczność, że uchwała nie ma powszechnego charakteru (adresatami nie są podmioty stojące na zewnątrz struktury organizacyjnej gminy), co jest *conditio sine qua non* zakwalifikowania aktu do kategorii aktów prawa miejscowego.

W związku z powyższym stwierdza się, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz nie mieści się w żadnej z kategorii aktów prawnych podlegających publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Nie istnieje również żaden przepis szczególnie nakazujący publikację uchwał tego rodzaju w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Nr XL/127/21 Rady Gminy Puck z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Gminy Puck za udział w posiedzeniach Rady i Komisji Stałych Rady w zakresie słów „*po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia*” należy uznać za konieczne i uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich