



WOJEWODA POMORSKI



*p. Kopeć
Słupsk*

PN-IV.4131.35.2023.MP

Gdańsk, dnia 17 sierpnia 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i poz. 572)

stwierdza się nieważność

§ 5 uchwały Nr 52.LXXXII.2023 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia zasad wypłaty diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Debrzo.

UZASADNIENIE

W dniu 21 lipca 2023 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr 52.LXXXII.2023 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia zasad wypłaty diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Debrzo, dalej zwana „uchwałą”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

W § 1-4 uchwały Rada Miejska w Debrznie ustaliła zasady, na podstawie których przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych przysługują diety, w tym wysokość diet, natomiast w § 5 zawarła przepis, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała, w zakresie § 5, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, 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 w skrócie „u.o.a.n.”.

Art. 13 u.o.a.n. zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym obejmujący:

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 niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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 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.

Zakwestionowana uchwała do tak zakreślonego katalogu nie należy.

Organ nadzoru wskazuje, że aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, muszą zostać spełnione określone warunki, tj. winna być wydana przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – to znaczy musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Zdaniem organu nadzoru uchwała w sprawie wysokości diet przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych wydana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym, albowiem dotyczy tylko rzeczonych przewodniczących (wewnątrz układu organizacyjnego gminy), 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. Pogląd taki sformułowany został również w orzecznictwie sądów administracyjnych, odnoszącym się z uwagi na cechy wspólne zarówno do uchwał organów stanowiących dotyczących diet radnych, podejmowanych w oparciu o art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak też i do uchwał określających diety przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, podejmowanych na podstawie art. 37b ust. 1 tej ustawy (wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 995/06, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 970/07, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1701/15, wyrok WSA w Bydgoszczy dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 727/17, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2017 r. sygn. akt II SA/Po 149/17, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r. sygn. IV SA/Po 292/19).

W konsekwencji, brak jest podstaw do publikacji badanej uchwały w urzędowym publikatorze. Jednocześnie należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała nie może zostać zakwalifikowana do żadnego z aktów podlegających publikacji, o których mowa w art. 13 u.o.a.n., jak również żaden inny przepis o charakterze powszechnie obowiązującym nie nakazuje jej publikacji.

Pismem z dnia 24 lipca 2023 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Debrznie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

W odpowiedzi pismem nr RM.0004.10.23 z dnia 28 lipca 2023 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Debrznie poinformowała, że Prokurator Rejonowy w Człuchowie w dniu 13 lipca 2023 r. zaskarżył uchwały Nr 8.LVI.2022 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wypłaty diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Debrzno i Nr 78.LXVII.2022 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 28 października 2022 r. o zmianie wskazywanej powyżej uchwały. Prokurator zarzucił zaskarżonym uchwałom naruszenie art. 13 pkt 2 u.o.a.n., poprzez brak publikacji uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W uchwale Nr 59.LXXXIII.2023 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 28 lipca 2023 r., podjętej w sprawie odpowiedzi na powyższą skargę wniesioną przez Prokuratora do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku postanowiono uwzględnić stanowisko Prokuratora. Uprzednio zaś, bo w dniu 13 lipca 2023 r. Rada Miejska w Debrznie podjęła uchwałę Nr 52.LXXXII.2023 w sprawie ustalenia zasad wypłaty diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Debrzno z zapisem o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, zgodnym z argumentacją prezentowaną przez Prokuratora.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska prezentowanego przez Prokuraturę, uznającego uchwały rad gmin w sprawie ustalenia diet przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych za akty prawa miejscowego, których wejście w życie wymaga publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Nr 52.LXXXII.2023 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia zasad wypłaty diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Debrzo jest 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

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Debrznie (ePUAP);
2. Burmistrz Debrzna (ePUAP);
3. a/a.