

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.203.2021.AZie**

z dnia 27 grudnia 2021 r.

#### **Rada Miejska w Nowej Soli**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2021.1372 j.t. ze zm. – dalej „u.s.g.”)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII/431/21 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 25 listopada 2021r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Nowej Soli, w części: § 12 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miejska w Nowej Soli podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Nowej Soli.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2021r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wymienionej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej „u.o.a.n”).

Podstawę podjęcia uchwały stanowi z art. 25 ust. 4 u.s.g. zgodnie, z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1658) – art. 25 ust. 6. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8).

Rada Miejska w Nowej Soli w § 12 uchwały postanowiła, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, 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 orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Abstrakcyjność przepisów uchwały to natomiast możliwość ich wielokrotnego stosowania. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na określonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Nowej Soli nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Podejmowana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego). Dotyczy bowiem tylko radnych, 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. Podjęta przez Radę Miejską uchwała jest niewątpliwie aktem generalnym, bo obowiązywać będzie nie tylko radnych funkcjonujących w gminie w dacie jej wydania, lecz jej moc obowiązująca będzie się rozciągać do czasu swego obowiązywania na innych radnych gminy. Adresatem takiej uchwały nie jest jednak społeczność lokalna gminy, ponieważ wprost do niej ona się nie odnosi. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Należy w tym miejscu podkreślić, że organ nadzoru podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie, z którego wynika, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego), dotyczy bowiem wyłącznie radnych (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 (por. 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 z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 727/17). W konsekwencji, brak jest podstaw do ogłoszenia 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 12 uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 12 uchwały powoduje, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli