

Uchwały określające tzw. kilometrówki dla pojazdów niebędących własnością jednostki samorządu terytorialnego są aktami prawa miejscowego – podkreślił, po raz kolejny, Naczelny Sąd Administracyjny.

Sprawa uchwały sprzed kilkunastu lat stała na wokandzie sądów administracyjnych. Rada miasta jednego z pomorskich miast uchwaliła w 2013 roku uchwałę w sprawie ustalenia stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu samochodowego niebędącego własnością Gminy, używanego do celów służbowych przez radnych Rady Miejskiej. W § 3 tej uchwały powierzono wykonanie uchwały Burmistrzowi, zaś w § 4 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń. I właśnie to stało się powodem skargi asesora Prokuratury Rejonowej. Naruszenie miało bowiem polegać na zaniechaniu ogłoszenia zaskarżonej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny przychylił się do argumentów skarżącego i stwierdził nieważność uchwały. Wobec tego gmina wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tutaj jednak również przyznano rację prokuraturze. NSA argumentował to charakterem abstrakcyjnym i generalnym norm zawartych w uchwale.

*„Jej postanowienia odnoszą się do powtarzalnych przypadków używania przez radnych prywatnych pojazdów do celów służbowych, a więc nie dotyczą jednego, indywidualnie oznaczonego zdarzenia. Adresatem norm jest każda osoba, która w czasie obowiązywania uchwały pełni mandat radnego Rady Miejskiej (...). Krąg ten został zatem określony przez cechę rodzajową, a nie imiennie. Uchwała przyznaje jej adresatom uprawnienie do zwrotu kosztów używania prywatnego pojazdu, zaś jej obowiązywanie nie jest powiązane z kadencją rady, która ją podjęła. Wszystkie te cechy przemawiają za jej generalnym, abstrakcyjnym i powszechnie obowiązującym charakterem”* – wytłumaczył skład orzekający w uzasadnieniu swojego wyroku.

Wskazano także, że radni nie są częścią wewnętrznej administracji gminnej, a wykonywanie mandatu nie prowadzi do powstania stosunku pracy ani innego stosunku zależności służbowej wobec organów gminy lub gminnej administracji. Dlatego uchwała określająca zasady zwrotu kosztów używania pojazdów nie może być uznawana jako przykład aktu kierownictwa wewnętrznego, którego ogłoszenie na tablicy ogłoszeń czy BIP jest wystarczające. Stąd należy uznawać ją za akt normatywny w postaci aktu prawa miejscowego, a ten wymaga odpowiedniego ogłoszenia jako akt powszechnie obowiązujący. W tym przypadku należało więc opublikować uchwałę w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

NSA przywołał przy tym linię orzeczniczą dotyczącą charakteru prawnego takich aktów wydawanych przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu, a która konsekwentnie uznaje tego typu uchwały za akty prawa miejscowego.

*Opracowano na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 września 2026 r., sygn. III OSK 797/24*