

Uchwała Nr 479/LXXI/2023

Rady Gminy Przechlewo

z dnia 21 lipca 2023 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargi Prokuratora Rejonowego w Człuchowie na uchwałę Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo oraz na uchwałę Nr 340/XLVII/2022 Rady Gminy Przechlewo z dnia 1 marca 2022 roku o zmianie uchwały Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.), uchwala się, co następuje:

§ 1.

Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę Prokuratora Rejonowego w Człuchowie z dnia 16 czerwca 2023 r., która wpłynęła dnia 23 czerwca 2023r., na uchwałę Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo oraz na uchwałę Nr 340/XLVII/2022 Rady Gminy Przechlewo z dnia 1 marca 2022 roku o zmianie uchwały Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2.

Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

1. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Przechlewo.

2. Upoważnia się Wójta Gminy Przechlewo do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, podejmowania wszelkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Gminy Przechlewo przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku oraz ustanowienia pełnomocnika procesowego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Leszek Łozowicki

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2023r. wpłynęła do Rady Gminy Przechlewo skarga Prokuratora Rejonowego w Człuchowie z dnia 16 czerwca 2023r. na uchwałę Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo oraz na uchwałę Nr 340/XLVII/2022 Rady Gminy Przechlewo z dnia 1 marca 2022 roku o zmianie uchwały Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo, którą zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.), należało przekazać razem z odpowiedzią na skargę do właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zatem podjęcie uchwały jest konieczne i uzasadnione.

Załącznik do uchwały nr
479/LXXI/2023
Rady Gminy Przechlewo
z dnia 21 lipca 2023 r.

Przechlewo, dnia 21 lipca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Aleja Zwycięstwa 16/17
80-219 Gdańsk

Skarżący:
Prokuratura Rejonowa
w Człuchowie
ul. Szczecińska 1
77-300 Człuchów

Organ:
Rada Gminy Przechlewo
ul. Człuchowska 26
77-320 Przechlewo
epuap: e9mue8l17u

Odpowiedź na skargę

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Człuchowie nr 4066-0.Pa
50.2023 z dnia 16 czerwca 2023r., która wpłynęła do Organu dnia 23 czerwca 2023r. na:

- uchwałą Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo;
- uchwałą Nr 340/XLVII/2022 Rady Gminy Przechlewo z dnia 1 marca 2022 roku o zmianie uchwały Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo,

Organ wnosi o:

- oddalenie skargi w całości;

-zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm
przypisanych.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Przechlewo podjęła uchwałę nr 312/XLIV/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo oraz uchwałę nr 340/XLVII/2022 z dnia 1 marca 2022 roku o zmianie uchwały Nr 312/XLIV/2021 Rady Gminy Przechlewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Przechlewo.

W dniu 23 czerwca 2023r. wpłynęła do Rady Gminy Przechlewo skarga Prokuratora Rejonowego w Człuchowie na wskazane wyżej uchwały z wnioskiem o stwierdzenie ich nieważności.

U podstaw wniosku skarżącego widnieje zarzut naruszenia art. 94 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 41 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, poprzez zaniechanie ogłoszenia wskazanych wyżej uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. W uzasadnieniu skargi wskazano, iż zaskarżone uchwały stanowią akty prawa miejscowego, gdyż charakteryzują je wszystkie cechy jakie należy przypisać takiemu aktowi prawnemu. Zdaniem skarżącego zapisy uchwał mają charakter generalno-abstrakcyjny, bo definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy i zawierają normy abstrakcyjne, wyrażające się powtarzalnością i cyklicznością wypłacania diet. W konsekwencji w ocenie skarżącego obowiązkiem organu było opublikowanie uchwał w dzienniku urzędowym.

Organ nie może zgodzić się z argumentacją przytoczoną przez skarżącego, gdyż uchwały będące przedmiotem skargi nie stanowią aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Określony w przepisie art. 13 katalog aktów prawnych jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany.

Zgodnie z powołanym przepisem, 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;

5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

Art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych statuuje wymóg ogłaszania aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w dziennikach urzędowych. Oznacza to, że publikacji podlegają tylko akty normatywne organów gminy wskazane w ustawie, zwłaszcza mające charakter prawa miejscowego. Obowiązek

opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Charakter zaskarżonych uchwał Rady Gminy Przechlewo nie pozwala na przyjęcie, że stanowią one akty prawa miejscowego. Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał ustalających zasady przyznawania diety radnym.

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 (wyrok Naczelnego Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Akty prawa miejscowego nakładają na członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się albo przyznają im określone uprawnienia.

Adresatem norm określonych w zaskarżonych uchwałach Rady gminy są radni gminy. Uchwały podjęte zostały na podstawie art. 25 ust. 4, 6, 8 ustaw o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym - 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 półtorakrotności 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 (ust. 6). Rada gminy przy ustaleniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

Zaskarżone uchwały Rady Gminy regulują kwestię organizacji i kierownictwa wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego. Normy te pozostają zatem ograniczone do wewnętrznej organizacji gminy, a nie szerokiego kręgu adresatów i skierowane są do adresatów podporządkowanych organizacyjnie podmiotowi wydającemu

akt, co wyklucza uznanie go za akt prawa miejscowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765). Normy zawarte w przedmiotowych uchwałach nie wkraczają w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy.

W konsekwencji zaskarżone uchwały nie zawierają norm postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie kształtują bowiem sytuacji prawnej różnych kategorii adresatów - mieszkańców gminy, ani nie określają ich praw, czy obowiązków.

Skarżący przyznaje w treści skargi, iż adresatem norm zawartych w uchwałach są osoby **pełniące konkretne funkcje**, natomiast akt prawa miejscowego to taki akt, który jest skierowany do podmiotów (adresatów) **pozostających poza strukturą administracji**. Zaskarżone uchwały odnoszą się w całości do podmiotów funkcjonujących właśnie w takiej strukturze, a ich adresatami są radni - członkowie organu stanowiącego gminy, będący funkcjonariuszami publicznymi. Argumentacja skarżącego o generalnym charakterze norm zawartych w uchwałach z uwagi na adresowanie ich do mieszkańców pełniących konkretne funkcje musiałaby prowadzić do przyjęcia, iż szereg uchwał organów stanowiących gmin, jak choćby w przedmiocie ustalenia wynagrodzenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast miałyby charakter aktu prawa miejscowego, skoro każdy mieszkaniec gminy może objąć taki mandat w przyszłości – co pozostaje stanowiskiem nie do przyjęcia w świetle obowiązujących przepisów .

W materii objętej skargą stanowisko wyrażone w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewodów, wyrokach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, potwierdza wskazaną wyżej argumentację.

W wyroku z dnia 12 października 2005r. sygn. akt: II OSK 134/05 Naczelny Sąd Administracyjny zważył., iż „**akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.**”

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 stycznia 2022r. NR NPII.4131.1.1286.2021 Wojewoda Śląski wskazał: „**Uchwała w sprawie zasad przyznawania diet radnym nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do skonkretyzowanych adresatów - radnych. Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty.**

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreślano, iż uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ale przepisem wewnętrznym, albowiem dotyczy tylko 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 (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 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, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r. sygn. IV SA/Po 292/19).

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 marca 2021r. nr 24/2021 Wojewoda Kujawsko-Pomorski wskazał: **„zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym, albowiem dotyczy tylko 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.**

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 13 lutego 2023r. NR PN-II.4131.49.2023 Wojewoda Lubelski wskazał: **„powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.** Uchwała Nr XLIX/274/2023 stanowi akt kierownictwa wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Regulacje przedmiotowej uchwały dotyczą bowiem radnych i regulują jedną z kwestii związanych z wykonywaniem mandatu tj. zasady przyznawania diet. Adresatem uchwały nie jest społeczność lokalna gminy, a zatem nieograniczony krąg adresatów. Co więcej regulując sprawy z zakresu stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy uchwała nie ma żadnego wpływu na sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego. Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa

powszechnie obowiązującego. W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.”

Z uwagi na powyższy wniosek o oddalenie skargi w całości jest konieczny i w pełni uzasadniony.

Załącznik: odpis odpowiedzi na skargę