

Projekt

z dnia 17 grudnia 2024 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY WAPNO**

z dnia 20 grudnia 2024 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Wągrowcu na uchwałę nr XXXII/201/2022 Rady Gminy Wapno z dnia 15 lutego 2022 r. zmieniającą Uchwałę XXX/198/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 3 §2 pkt 5, art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) Rada Gminy Wapno uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę Prokuratora Rejonowego w Wągrowcu na uchwałę nr XXXII/201/2022 Rady Gminy Wapno z dnia 15 lutego 2022 r. zmieniającą Uchwałę XXX/198/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Radosława Piechowiaka – Przewodniczącego Rady Gminy Wapno do:

- 1) przekazania skargi, o której mowa w §1 wraz z odpowiedzią na skargę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu;
- 2) reprezentowania Rady Gminy Wapno przed właściwymi sądami administracyjnymi w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wapno.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy
Wapno

Radosław Piechowiak

Załącznik do uchwały Nr
Rady Gminy Wapno
z dnia 20 grudnia 2024 r.

Wapno, 20 grudnia 2024 roku

OR.0004.14.2024

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań

Skarżący: **Prokurator Rejonowy w Wągrowcu**
ul. Jeżyka 7a
62-100 Wągrowiec

Organ: **Rada Gminy Wapno**
ul. Solna 1/3
62-120 Wapno

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając w imieniu i na rzecz Rady Gminy, na podstawie art. 54 § 1, § 2 i § 3 ustawy z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) [dalej: p.p.s.a.]:

- 1) przekazuję skargę Prokuratora Rejonowego w Wągrowcu na uchwałę nr XXXII/201/2022 Rady Gminy Wapno z dnia 15 lutego 2022 r. zmieniającą Uchwałę XXX/198/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych stanowiącą załącznik do niniejszego pisma,
- 2) na podstawie art. 161 § 1 pkt. 3 p.p.s.a. w związku z art. 54 § 3 p.p.s.a. wnoszę o umorzenie postępowania sądowo-administracyjnego w związku z przystąpieniem do podjęcia nowej uchwały w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Wapno w dniu 15 lutego 2022 r. podjęła uchwałę nr XXXII/201/2022 Rady Gminy Wapno z dnia 15 lutego 2022 r. zmieniającą Uchwałę XXX/198/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych.

13 grudnia 2024 r. do Rady Gminy Wapno wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Wągrowcu na ww. uchwałę. W treści wniesionej skargi Prokurator zaskarżył w całości ww. uchwałę zarzucając jej:

- 1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 25 ust. 4 w zw. z art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) w zw. z art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez niezasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wskazanych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego,
- 2) stawiając powyższy zarzut na podstawie art. 147 §1 oraz art. 119 pkt 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935).

Wobec tak sformułowanych zarzutów, Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowa uchwała w dacie jej podejmowania przez Radę Gminy Wapno nie budziła wątpliwości prawnych. Niemniej jednak na przestrzeni kilku lat ukształtowało się orzecznictwo sądowo-administracyjne zawierające wykładnię przepisów w sprawie obowiązku publikacji w dzienniku urzędowym uchwał w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych. Analiza zarzutu skargi wskazuje, iż oparta jest ona na aktualnej linii orzecznictwa i z tych względów należy uznać ją za zasadną.

Rada Gminy Wapno nie kwestionuje zasadności skargi. W związku z czym, podejmie działania, aby uchylić zaskarżoną uchwałę i podjąć uwzględniającą wskazane naruszenie.

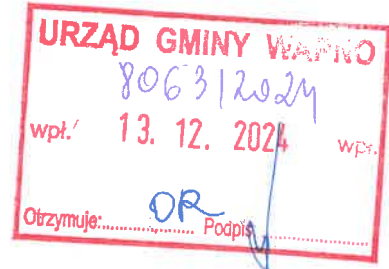
Jednocześnie, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Rada Gminy Wapno, wnosi o umorzenie postępowania sądowo-administracyjnego oraz o odstąpienie od obciążania zaskarżonego organu kosztami postępowania.

Załączniki:

1. Odpis odpowiedzi na skargę.
2. Skarga Prokuratora Rejonowego w Poznaniu z 13 grudnia 2024 r. – 2 egz.
3. Uchwała nr XXXII/201/2022 Rady Gminy Wapno z dnia 15 lutego 2022 r. zmieniająca Uchwałę XXX/198/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych.

Wągrowiec, dnia 10 grudnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
za pośrednictwem
Rady Gminy
w Wapnie



Skarżący: Prokurator Rejonowy w Wągrowcu
ul. Jeżyka 7a
62-100 Wągrowiec
(Regon 000000394, NIP 778-11-34-985)

Organ administracji: Rada Gminy Wapno
ul. Solna 1/3
62-120 Wapno
(Regon 000546325, NIP 766-10-67-683)

SKARGA

Prokuratora Rejonowego w Wągrowcu
na uchwałę NR XXXII/201/2022 Rady Gminy Wapno z dnia 15 lutego 2022 r. zmieniającą Uchwałę
XXX/198/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych

- I. Działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i § 3 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935) oraz art. 70 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 390)

powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec Gminy Wapno, który pełniłby funkcje radnego w tej Gminie. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą jaką jest pełnienie funkcji radnego, przepisy tej uchwały stały się generalnymi. Nie ma wątpliwości, że uchwała zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresat uzyskał uprawnienia do diety.

Uchwała, którą zaskarżono nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Te akty (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który go wydaje. Takim aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Pełnienie funkcji radnego nie powoduje nawiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym radni nie są częścią wewnętrznej administracji samorządowej, ani też organami gminy. Gdyby ustawodawca zamierzał kwestię ustalania diet lub zwrotu kosztów podróży uznać jako akt wewnętrzny, to wówczas nie wprowadzono by odrębnej i to ustawowej podstawy prawnej do takiej regulacji.

Biorąc pod uwagę charakter prawny opisanej wyżej uchwały jako aktu prawa miejscowego, przedmiotem oceny w tym przypadku jest kwestia ustalenia skutków, jakie wywiera brak jego promulgacji.

Należy podkreślić, że „obowiązanie w czasie” stanowi szczególną właściwość normy prawnej, przypisaną jej na podstawie danego kryterium, którym jest należyte ogłoszenie warunkujące w ogóle zaistnienie normy w porządku prawnym. Moment, w którym norma prawna zaczyna wywoływać określone skutki prawne, czyli wchodzi w życie – jest uregulowany prawnie (przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z nim, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2). W aktualnym stanie prawnym jest to Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). Analogicznie art. 42 Ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga konieczność jej publikacji zgodnie z prawem.

Skoro przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem § 3 wymienionej uchwały z dnia 15 lutego 2022 r. stanowi, że wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r. Uchwała nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania. Jest warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego takiego aktu, tj. wszystkich zamieszczonych w nim norm prawnych. Konsekwencją nieprawidłowego ogłoszenia aktu normatywnego jest to, że akt taki nie wiąże w pełnym zakresie i nie posiada mocy obowiązującej i dlatego należy stwierdzić jego nieważność w całości. Nie został bowiem spełniony formalny i obligatoryjny wymóg jej wejścia w życie w postaci właściwej publikacji.

To w interesie publicznym, ochronie wspólnoty samorządowej służy zachowanie obowiązującego trybu promulgacji skierowanego do niej i obowiązującego na terenie gminy aktu prawa miejscowego w postaci wymienionej uchwały.

Jeśli uchwała z zakresu prawa miejscowego jakim jest wskazana powyżej uchwała w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie została ogłoszona i wbrew przepisom nie została przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu przepisu art. 91 ust. 1 ustawy i nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całego aktu prawa miejscowego gdyż nie może wywoływać skutków prawnych w nim zamierzonych.

W tym stanie rzeczy wywodzę i wnoszę jak na wstępie, albowiem poddanie kontroli sądowo-administracyjnej zaskarżonej uchwały jest konieczne.

PROKURATOR PROKURATURA
Wioletta Ręćka



Załącznik:

4 odpisy skargi

**UCHWAŁA NR XXXII/201/2022
RADY GMINY WAPNO**

z dnia 15 lutego 2022 r.

zmieniająca Uchwałę XXX/198/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych

Na podstawie art. 25 ust. 4, 6, 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1974) Rada Gminy Wapno uchwała, co następuje:

§ 1. W Uchwale XXXI/198/2021 Rady Gminy Wapno z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych, wprowadza się następujące zmiany:

1) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. 1. Ustala się miesięczną dietę dla Przewodniczącego Rady Gminy w wysokości 1.800,00 zł miesięcznie.

2. Za każdą nieobecność na sesjach Rady lub posiedzeniach Komisji wysokość miesięcznej diety, o której mowa w § 2 ust. 1 ulega obniżeniu o 10 %.

3. Łączna wysokość obniżek w jednym miesiącu nie może przekroczyć diety określonej w §2 ust. 1.

4. Nie dokonuje się potrąceń, za nieobecność usprawiedliwioną na posiedzeniu komisji lub sesji, spowodowaną oddelegowaniem do wykonywania innych czynności, związanych z wykonywaniem mandatu radnego”..

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wapno.

§ 3. Uchwała wchodzi życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.

Uzasadnienie

Stosownie do przepisów art. 25 ustawy o samorządzie gminnym radnemu przysługuje dieta na zasadach określonych przez Radę Gminy. Rada Gminy przy ustaleniu wysokości diet bierze pod uwagę funkcje pełnione przez Radnego. W niniejszej uchwale ustala się zryczałtowaną miesięczną dietę dla Przewodniczącego Rady Gminy pomniejszoną o czas niesprawowania funkcji.

Uzasadnienie

Pismem z 10 grudnia 2024 roku (doręczonym w dniu 13 grudnia 2024 roku) Prokurator Rejonowy w Wągrowcu skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Rady Gminy Wapno, skargę na uchwałę nr XXXII/201/2022 Rady Gminy Wapno z dnia 15 lutego 2022 r. zmieniającą Uchwałę XXX/198/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a nadto o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym, stosownie do art. 147 §1 oraz art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935).

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi.

Organ, którego skarga dotyczy zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejsze uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych na organ gminy ww. ustawą.