

**Uchwała Nr LIII/437/23
Rady Miejskiej w Zalewie
z dnia 12 lipca 2023 r.**

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi Prokuratora Rejonowego w Iławie na uchwałę Nr XXXV/280/21 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 22 grudnia 2021r. w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miejskiej w Zalewie wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. 2023r. poz. 259 z późn. zm.) Rada Miejska w Zalewie uchwała, co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę z dnia 22 czerwca 2023r. Prokuratora Rejonowego w Iławie na uchwałę Nr XXXV/280/21 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 22 grudnia 2021r. w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miejskiej w Zalewie wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie Uchwały powierza się Burmistrzowi Zalewa.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej
/-/ Krzysztof Gawryś

Załącznik do Uchwały Nr LIII/437/23
Rady Miejskiej w Zalewie
z dnia 12 lipca 2023r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
W Olsztynie
ul. Emilii Plater 1
10- 562 Olsztyn

Skarżący
Prokurator Rejonowy w Łławie
ul. Gen. Wł. Andresa 2
14-200 Łława

Organ:
Rada Miejska w Zalewie
ul. Częstochowska 8
14-230 Zalewo

Odpowiedź na skargę

wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Łławie na uchwałę Nr XXXV/280/21 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 22 grudnia 2021r. w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miejskiej w Zalewie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Zalewie nie uwzględni zarzutów sformułowanych w treści powyższej skargi i wnosi o:

- 1) oddalenie skargi w całości zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. 2023r. poz. 259 z późn. zm.)
- 2) rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zgodnie z przyjętymi normami.

Dodatkowo też Rada Miejska w Zalewie wnosi – zgodnie z art. 119 pkt 2) wyżej wymienionej Ustawy – o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2021r. Rada Miejska w Zalewie podjęła uchwałę Nr XXXV/280/21 w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miejskiej w Zalewie.

Prokurator Rejonowy w Łławie w dniu 22 czerwca 2023r. zaskarżył w całości powyższą uchwałę na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016r. Prawo o prokuraturze oraz art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W treści skargi Skarżący uchwale zarzuca:

- 1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 ust 1, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 13 pkt 2) ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez zaniechanie ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego.

W konsekwencji postawionych opisanej uchwale zarzutów Skarżący wnosi o stwierdzenie na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nieważności zaskarżonej uchwały Nr XXXV/280/21 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 22 grudnia 2021r.

W ocenie organu skarga nie zasługuje na uwzględnienie i winna zostać oddalona w całości.

Rada Miejska w Zalewie pragnie najpierw zauważyć, że zaskarżona obecnie przez Prokuratora Rejonowego w Iławie uchwała była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 11 stycznia 2022r. PN.4131.30.2022 Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w treści którego stwierdził nieważność uchwały Nr XXXV/280/21 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 22 grudnia 2021r. w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miejskiej w Zalewie w części dotyczącej § 5.

Rada Miejska w Zalewie, po szczegółowej analizie argumentacji przedstawionej przez organ nadzoru w uzasadnieniu owego rozstrzygnięcia, uznała za niezasadne wnoszenie skargi na to rozstrzygnięcie, co oznaczało, że tutejsza Rada mogła przyjąć, że akceptuje w całości wywody prawne Wojewody, utożsamia się z nimi i przyjmuje za własne.

Wojewoda Warmińsko- Mazurski zauważył w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia nadzorczego, że ustawodawca w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawarł w punktach 1 - 10 zamknięty katalog aktów prawnych normatywnych, które objęte są obowiązkiem publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Cytując w uzasadnieniu w/w rozstrzygnięcia wszystkie punkty (10) z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. Wojewoda stwierdził, że „uchwała XXXV/280/21, nie jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 4 ust.1 powołanej ustawy, gdyż nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.”

W dalszej treści uzasadnienia organ nadzoru przedstawił poniższy tok prawniczego wywodzenia:

„W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006r., sygn. akt IOSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008r. (sygn. Akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006r., sygn. akt II SA/Bk 681/05). Regulacje dotyczące diet przysługujących radnym, mają charakter wewnętrzny (akt kierownictwa wewnętrznego), dotyczą bowiem relacji pomiędzy gminą a radnym, na wzór relacji pomiędzy pracodawcą i pracownikiem.

Przedmiotowa uchwała, jest adresowana do określonego kręgu adresatów - radnych oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem przez nich powierzonych im zadań. Nie wkracza w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy, normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy i jej organów.”

W tym miejscu godzi się zauważyć, że w powszechnie akceptowanym orzecznictwie sądowo- administracyjnym przyjmuje się zgodnie, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy (dla por. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lipca 2022r. III SA/Łd 307/22, LEX nr 3391405; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lipca 2022r. III SA/Łd 306/22, LEX 3391846).

W konkretnym przypadku – zdaniem Rady Miejskiej w Zalewie – nie można lansować w treści skargi tezy, iż uchwała w sposób istotny narusza wymienione w skardze przepisy prawa materialnego.

Gdyby nawet przyjąć, że dostrzeżone mankamenty uchwały są pewnymi jej usterkami, to nie kwalifikują się one do kategorii istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności.

Pojęcie „istotnego naruszenia prawa” znajduje swoje szerokie odzwierciedlenie zarówno w nauce prawa, jak również w judykaturze. Jako istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym (dla por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 czerwca 2022r. III SA/Gd 49/22, LEX nr 3356122; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2023r. II SA/Bd 1155/22, LEX nr 3517635).

Takim uchybieniem, a więc mającym cechy doniosłości instytucji istotnego naruszenia prawa, jest między innymi naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjmuje się takiego rodzaju naruszenie prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (dla por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2021r. I SA/Wa 2680/20, LEX nr 3326279; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2021r. III SA/Kr 818/21, LEX 3282851).

W stanie faktycznym tej sprawy nie doszło do naruszenia procedury podjęcia uchwały, gdyż organ stanowiący w całym procesie poprzedzającym czynności głosowania nad uchwałą nie uchybił trybowi jej podjęcia.

Zaskarżona uchwała może nosić co najwyżej znamiona usterki mającej znamiona nieistotnego naruszenia prawa, co winno skutkować jej pozostawieniem w szeroko pojmowanym obrocie prawnym.

Za nieistotne naruszenie prawa należy uznać – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym – takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt wydano z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności (dla por. tak w tezie wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 września 2021r. II SA/Gl 610/21, LEX 3258245).

Należy też zauważyć, że niesłuszne jest twierdzenie Skarżącego, że zaskarżona uchwała winna być bezwzględnie ogłoszona w dzienniku urzędowym. Z samej swej istoty uchwała dotycząca zasad otrzymywania i wysokości diet przysługujących radnym Rady Gminy oraz określająca sposób naliczania i wysokości należności wypłacanych radnym z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych, odnosi się do praw i obowiązków określonej wąskiej grupy adresatów, a jednocześnie w swojej treści nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących. Trudno jest przy tym zgodzić się z poglądem, że uchwała zaskarżona ma charakter generalno-

abstrakcyjny, dotyczący mieszkańca, który pełniłby w bliżej nieokreślonej przyszłości funkcję określoną w uchwale.

Organ uważa, że domaganie się przez Skarżącego stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały pozostaje w kolizji z tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021r. III FSK 4022/21, LEX nr 3247499, w brzmieniu:

„Przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. daje możliwość modyfikowania zakresu zaskarżania sformułowanego we wnioskach skargi, do tej części uchwały, która została przez sąd pierwszej instancji zakwestionowana, bez konieczności unieważniania całości uchwały. Skutkiem usunięcia tylko sprzecznych z prawem części kwestionowanej uchwały będzie pozostawienie w mocy obowiązującej pozostałych jej części, które tych wad (niezgodności z prawem) nie mają. W ten sposób sąd pierwszej instancji doprowadzi do zgodności zaskarżonej uchwały z prawem, bez potrzeby jej eliminowania z obrotu prawnego w całości.”

(dla por. również wyrok NSA z dnia 20 lipca 2021r. II OSK 2961/18, LEX nr 3210837).

W świetle powyższych wywodów Rada Miejska w Zalewie uważa, że przedmiotowa skarga nie zasługuje na uwzględnienie i winna zostać w całości oddalona.