

**Uchwała Nr LVII / 418 / 2023**

**Rady Gminy Elbląg**

**z dnia 20 lipca 2023 r.**

**w sprawie odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Elblągu**

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

**§1**

Ustala się treść odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Elblągu z dnia 28.06.2023 r. o sygnaturze akt 4045- 0. Pa. 70.2023 na uchwałę Rady Gminy Elbląg z dnia 28.03.2019 r. Nr VII/53/2019 w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży.

**§2**

Odpowiedź na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

**§3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PRZEWODNICZĄCA**  
Rady Gminy Elbląg

*Barbara Bruzdewicz*

Załącznik do uchwały Rady Gminy Elbląg  
Nr LVII/418/2023 z dnia 20.07.2023 r.

Elbląg dn. ....

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Olsztynie  
ul. Emilii Plater 1  
10-526 Olsztyn

Strona skarżąca: Prokurator Rejonowy  
w Elblągu  
ul. Płk. Dąbka 8-12  
82-300 Elbląg

Organ: Rada Gminy Elbląg  
ul. Browarna 85  
82-300 Elbląg

Odpowiedź na skargę Prokuratora Rejonowego w Elblągu

Na podstawie art.54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w związku ze skargą z dnia 28.06.2023 r. o sygnaturze akt 4045-0. Pa. 70.2023 Prokuratora Rejonowego w Elblągu na uchwałę Nr VII/53/2019 Rady Gminy Elbląg z dnia 28.03.2019 r. w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży  
- Rada Gminy Elbląg wnosi o oddalenie w całości skargi Prokuratora Rejonowego w Elblągu na uchwałę Rady Gminy Elbląg z dnia 28 marca 2019 r. Nr VII/53/2019 w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży i przekazuje skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.



## Uzasadnienie

W dniu 04.07.2023 r. do Rady Gminy Elbląg wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Elblągu z dnia 28.06.2023 r. o sygnaturze akt 4045-0. Pa.70.2023, w której zaskarżono uchwałę Rady Gminy Elbląg Nr VII/53/2019 z dnia 28.03.2019 r. w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży.

Dowód: uchwała Rady Gminy Elbląg Nr VII/53/2019 z dnia 28.03.2019 r. w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży.

Prokurator Rejonowy w Elblągu zarzuca istotne naruszenie art.88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust.1 i art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez zaniechanie ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazanie, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu gminy Elbląg, podczas gdy uchwała jako akt normatywny zawierający przepisy powszechnie obowiązujące na terenie danej gminy winna wchodzić w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W skardze wskazano, że przedmiotowa uchwała dotknięta jest nieprawidłowościami, które skutkować musiały stwierdzeniem jej nieważności w całości, ponieważ uchwała nie została ogłoszona w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Dalej w skardze wskazano, iż zgodnie z przyjętym orzecnictwem sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, uchwała rady jednostki samorządu terytorialnego, której przedmiotem jest sposób przyznawania i ustalania wysokości diet radnym stanowi akt prawa miejscowego ( por. wyroki NSA z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21 z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn.. akt II/OSK 570/19, WSA w Bydgoszczy z dnia 28 marca 2023 r. sygn. II SA/Bd 26/23).

W skardze wskazano, iż brak jest definicji legalnej aktu prawa miejscowego, jednak w orzecnictwie ugruntowany jest pogląd, że „ taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczając adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.





Nadto w skardze wskazano, że uchwała z dnia 28 marca 2019 r. Rady Gminy Elbląg zawiera normy o charakterze generalnym, abstrakcyjnym i normatywnym. Charakter normatywny wyraża się w tym, iż na podstawie przepisów ww. uchwały jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Jednocześnie uchwała zawiera normy mające charakter generalny, gdyż nie są one skierowane do określonego, imiennie wskazanego człowieka, ale do każdej osoby, która sprawuje mandat radnego. Ponadto diety wypłacane są systematycznie, cyklicznie – co miesiąc, a więc uchwała nie odnosi się do ściśle określonego, konkretnego zdarzenia co prowadzi do wniosku, iż przepisy mają charakter abstrakcyjny. Powyższe prowadzi do wniosku, iż zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Niewykonanie obowiązku ogłoszenia uchwały jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa. Bezsporne jest, że będąca przedmiotem skargi uchwała nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Powyższa okoliczność stanowić powinna przesłankę stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości.

W ocenie Rady Gminy Elbląg skarga jest niezasadna i powinna ulec oddaleniu, ponieważ Prokurator oparł się na orzeczeniach sądów administracyjnych, które zostały wydane po podjęciu zaskarżonej uchwały.

Poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tej kategorii naruszeń istotnych zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej podjęcia określonego rodzaju uchwały, podjęcie uchwały o treści nie przewidzianej w normie prawnej będącej podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały ( np. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990 r. Nr 4 poz. 2).

W judykaturze administracyjnej uznano, że określenie „istotny” to kwalifikator wyrażający konieczność oceny ewentualnego wpływu uchybienia na treść uchwały, a zarazem obowiązek wyrażenia i zachowania pewnych proporcji pomiędzy wagą lub skalą stwierdzonych uchybień a skutkami zastosowania sankcji nieważności ( np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 października 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 527/18).

Żadne z tych istotnych naruszeń nie miało miejsca przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały w dniu 28 marca 2019 r. Zmiana linii orzeczniczej nie może stanowić dzisiaj podstawy do uznania, iż nastąpiło istotne naruszenie prawa przy podejmowaniu uchwały. Nadto organ nadzoru Wojewoda Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, który sprawdzał przedmiotową uchwałę w 2019 roku również nie uznał, iż przedmiotowa uchwała była aktem prawa miejscowego i podlegała



publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Wojewoda uznał uchwałę jako akt kierownictwa wewnętrznego, co potwierdza aktualne stanowisko Wojewody Warmińsko - Mazurskiego wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr PN.4131.246.2023 z dnia 27 czerwca 2023 r. opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko - Mazurskiego z dnia 03 lipca 2023 r., poz. 3523. Cyt.: „Zdaniem organu nadzoru uchwała w sprawie wysokości diet radnych rady gminy i zwrotu kosztów podróży wydana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym, albowiem ustawa nie kreuje podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy, a ponadto - uchwała taka 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 (tak m.in. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 7 kwietnia 2008 r., sygn.: IV SA/GI 970/07, WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn.: II SA/Rz 1701/15, WSA w Bydgoszczy w wyroku dnia 14 marca 2018 r., sygn.: II SA/Bd 727/17, WSA w Opolu w wyroku z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn.: II SA/Op 351/18, WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 30 maja 2019 r., sygn.: IV SA/Po 292/19).”.

W momencie podejmowania uchwały w dniu 28 marca 2019 r. linia orzecznicza organów nadzoru i sądów administracyjnych nie była jednolita co do kwalifikowania tego rodzaju uchwały jako aktu prawa miejscowego. Nadto delegacja ustawowa uchwały zawarta w art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie zawierała przepisu, który wyraźnie stanowiłby, iż jest to akt prawa miejscowego. Dlatego sporne było czy taka uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego czy aktem prawa miejscowego.

Po przeanalizowaniu przedstawionego w skardze zarzutu uznaje się skargę w całości za niezasadną i wnioskuje o jej oddalenie.

Wobec powyższego Rada Gminy Elbląg wnosi jak na wstępie.

33 wi

Załączniki:

- 1) Skarga Prokuratora Rejonowego w Elblągu,
- 2) odpis odpowiedzi na skargę,
- 3) pełnomocnictwo,
- 4) uchwała Rady Gminy Elbląg z dnia 28.03.2019 r. Nr VII/53/2019 w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży.
- 5) Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN.4131.246.2023 Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 27 czerwca 2023 r. opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko - Mazurskiego z dnia 03 lipca 2023 r., poz. 3523.



### Uzasadnienie

W dniu 04.07.2023 r. do Urzędu Gminy Elbląg wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Elblągu z dnia 28.06.2023 r. o sygnaturze akt 4045- 0. Pa.70.2023, w której zaskarżono uchwałę Rady Gminy Elbląg z dnia 28.03.2019 r. Nr VII/53/2019 w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży.

Zgodnie z przepisami art.54 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

Wobec powyższego przygotowano niniejszy projekt uchwały z odpowiedzią na skargę Prokuratora Rejonowego w Elblągu.