

Projekt

z dnia 19 lipca 2024 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR IV.1.2024
RADY POWIATU ŻAGAŃSKIEGO**

z dnia 29 lipca 2024 r.

w sprawie stanowiska Rady Powiatu Żagańskiego na skargę Prokuratora Regionalnego w Poznaniu na uchwałę Rady Powiatu Żagańskiego nr II.18.2014 z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Na podstawie art. 12 pkt 11 w związku z art. 21 ust.4 i ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2024, poz. 107) oraz art. 54 §1 i §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 935) uchwała się, co następuje:

§ 1. Rada Powiatu Żagańskiego podejmuje stanowisko w sprawie skargi Prokuratora Regionalnego w Poznaniu na uchwałę Rady Powiatu Żagańskiego nr II.18.2014 z dnia 16 grudnia 2014r. w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, jak w załączniku do niniejszej uchwały – „odpowiedź na skargę”.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Żagańskiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Powiatu
Żagańskiego

Piotr Kowalski

Załącznik do uchwały Nr IV.1.2024
Rady Powiatu Żagańskiego
z dnia 29 lipca 2024 r.

Żagań, dnia 29 lipca 2024r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
ul. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wlkp.

Strona skarżąca: Prokurator Regionalny w Poznaniu, ul. Solna 10, 61- 736 Poznań

Organ: Rada Powiatu Żagańskiego, ul. Dworcowa 39, 68 – 100 Żagań.

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając w imieniu organu, powołując przepis art. 54 § 2, ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024r. poz. 935) (dalej w tekście p.p.s.a.), Rada Powiatu Żagańskiego składa odpowiedź na skargę strony skarżącej z dnia 28 czerwca 2024r., doręczoną Organowi w dniu 4 lipca 2024r., na uchwałę Rady Powiatu Żagańskiego nr II.18.2014 z dnia 16 grudnia 2014r. w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości;
2. zasądzenie od strony skarżącej, na rzecz Organu kosztów postępowania, według norm prawem przepisanych

Uzasadnienie

W niniejszej skardze Prokurator Regionalny w Poznaniu, zaskarżył w całości uchwałę Rady Powiatu Żagańskiego nr II.18.2014 z dnia 16 grudnia 2014r. w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zaskarżonej uchwale Skarżący zarzucił istotne naruszenie przepisów art. 21 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r o samorządzie powiatowym (tj. j. Dz. U. z 2024r. poz. 107) w zw. z art. 2 ust. 1, art. ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019. poz. 1461) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez niezasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowiącej akt prawa miejscowego. Skarżący wskazuje również, iż obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, iż uchwały w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, stanowią akt prawa miejscowego, a więc podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym województwa Lubuskiego.

Mając na uwadze powyższe twierdzenia strony skarżącej należy wskazać, co następuje.

Organ wyjaśnia, iż w czasie podjęcia przez Radę Powiatu Żagańskiego, zaskarżonej uchwały, nr II.18.2014 z dnia 16 grudnia 2014r., w której zostało zawarte sformułowanie że: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” Organ nie kwalifikował uchwał, w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Organ w tym czasie uznawał bowiem, iż uchwała taka nie należała do kategorii aktów normatywnych, lecz była aktem skierowanym do zindywidualizowanej grupy osób tj. radnych Powiatu Żagańskiego.

Takie stanowisko prezentował również organ nadzoru w ukształtowanej praktyce, albowiem pojęcie aktów prawa miejscowego, nie było i nie jest jednoznacznie zdefiniowane.

Zatem Organ nadzoru, a w ślad za nim również Rada Powiatu Żagańskiego, nie nadawała uchwałom w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych charakteru aktu prawa miejscowego.

Rolą bowiem takiej uchwały, jest ustalenie zasad dla ograniczonego kręgu osób, wybranych w drodze wyborów do pełnienia funkcji radnych. Takie stanowisko było powszechnie przyjętym.

Dodatkowo, zgodnie z treścią art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym rada powiatu na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu (ust. 1), w szczególności w sprawach: 1) wymagających uregulowania w statucie; 2) porządkowych, o których mowa w art. 41; 3) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu; 4) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wobec takiego brzmienia przepisu art. 40 powołanej ustawy, jak również poprzez okoliczność, iż wysokość górnej granicy ustalonych diet, jak i sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych zostały określone rozporządzeniami, organ uznał, że uchwały w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowią akt regulacji wewnętrznej, który nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa.

W ostatnim czasie wypracowano pogląd, aprobowany obecnie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, zgodnie z którym uchwały w przedmiocie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowią akt prawa miejscowego.

W ślad za tym stanowiskiem organu nadzoru, tj. Wojewoda Lubuski za pośrednictwem Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp., zmienił swoje stanowisko i pismem z dnia 27 września 2023r., powiadomił Organ o konieczności ogłaszania uchwały dotyczącej diet radnych samorządowych w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego jako aktu prawa miejscowego. W konsekwencji bowiem warunkiem ich wejścia w życie jest ich ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Jednocześnie, w piśmie tym, Organ nadzoru zalecił, aby od tego czasu Organy nie podejmowały nowelizacji uchwał, lecz podejmowały nowe uchwały, aby uniknąć niepożądanych sytuacji, w których w urzędowym publikatorze będzie ogłoszona wyłącznie uchwała zmieniająca.

Niewątpliwie istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia.

Tymczasem w czasie podjęcia uchwały, była ona zgodna nie tylko z utrwaloną praktyką, ale również ze stanowiskiem Wojewody, który w ramach nadzoru, pod względem legalności, nie stwierdził nieważności przedmiotowej uchwały. Wskazać należy, iż nadzorowi Wojewody w tym zakresie podlegały wszystkie uchwały Rady Powiatu Żagańskiego i w stosunku do żadnej z nich nie została stwierdzona nieważność w trybie art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym.

Jedynym kryterium oceny aktów prawnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest kryterium legalności (zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa).

Zatem, biorąc pod uwagę okoliczność powoływanych dotychczas orzeczeń, stanowisk oraz faktu, iż uchwały w sprawie ustalania zasad przyznawania diet radnym nie zostały ujęte w treści przepisu art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym, a stanowiły one jedynie doprecyzowanie kwestii uregulowanych w rozporządzeniach Rady Ministrów oraz Ministra właściwego do spraw administracji publicznej, stanowisko przyjęte przez Radę Powiatu Żagańskiego nie było niezgodne z prawem.

Mając na uwadze powyższe, Rada Powiatu Żagańskiego wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

- pismo z dnia 27 września 2023 r.

Lubuski Urząd Wojewódzki
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Jagiellończyka 8 pismo z dnia 27 września 2023 r.
66-400 Gorzów Wlkp.

Gorzów Wlkp., 27 września 2023 r.

Nasz znak: NK-I.40.61.2023.ASzc
Sprawę prowadzi: Anna Szczodrowska-Rożek
Telefon: 95 7851817
e-mail: nadzor@lubuskie.uw.gov.pl

Podpisano w dniu	Wydrukowano w dniu
2023-09-27	2023-09-27
Wynik weryfikacji: WAZNY	
Podpis	

STATYSTYCZNY URZĄD WOJEWÓDZKI
W P R E Y M I E
27-09-2023
L.dz. P/22364/2023
Il. zał. podpis

[Handwritten signature and date: 27.09.2023]

Pan/Pani
Wójt, Burmistrz, Prezydent Miasta
Starosta Powiatu
Marszałek Województwa

Dotyczy: diet radnych samorządowych oraz diet sołtysów

Sprawa - prowadzona przez: Anna Szczodrowska-Rożek
Telefon: 95 7851817
Szanowni Państwo,
e-mail: nadzor@lubuskie.uw.gov.pl

Analizując ostatnie wyroki sądów administracyjnych (w tym zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego)¹ w sprawie uchwał dotyczących diet radnych samorządowych², należy uznać, że uchwały te są aktami prawa miejscowego (zawierają w ocenie sądów normy generalne i abstrakcyjne), a zatem warunkiem wejścia w życie jest ich ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając powyższe na uwadze, w przypadku podejmowania w przyszłości ww. uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, organ nadzoru wskazuje, że przepis dotyczący ich wejścia w życie powinien być właściwy dla aktów prawa miejscowego³.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny analogiczne stanowisko zajął odnośnie uchwał w sprawie diet sołtysów⁴.

Jednocześnie z uwagi na fakt, że tego typu uchwały nie były dotychczas ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego (nie były one uznawane za akt prawa miejscowego), zasadne jest podjęcie w takim przypadku nowej uchwały, a nie

¹ m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 5 września 2023 r., sygn. akt II SA/OI 649/23.
² uchwały podejmowane na podstawie: art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U.2023.40 ze zm.), art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U.2022.1526 ze zm.), art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U.2022.2094 ze zm.).

³ por. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U.2019.1461).

⁴ m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19.

dokonywanie nowelizacji – dzięki czemu uniknie się niepożądanej sytuacji,
że w urzędowym publikatorze ogłoszona będzie wyjątkowo uchwała zmieniająca.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli