

**UCHWAŁA Nr LXXX/535/23
RADY GMINY CHEŁMŻA**

z dnia 3 sierpnia 2023 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy
skargi Prokuratora Rejonowego Toruń Wschód na uchwałę Nr I/7/18 Rady Gminy
Chełmża z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad
przyznawania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych
oraz uchwały zmieniającej Nr XV/104/19 z dnia 23 lipca 2019 r. i Nr LIII/325/21 z
dnia 14 grudnia 2021 r.**

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 i 572), art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 i 803) uchwala się, co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę Prokuratora Rejonowego Toruń Wschód z dnia 6 lipca 2023 r. na uchwałę Nr I/7/18 Rady Gminy Chełmża z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, uchwałę Nr XV/104/19 Rady Gminy Chełmża z dnia 23 lipca 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i uchwałę Nr LIII/325/21 Rady Gminy Chełmża z dnia 14 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

§ 2. Upoważnia się Wójta Gminy Chełmża do udzielenia odpowiedzi na skargę, reprezentowania Rady Gminy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustanawiania pełnomocników.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie
do uchwały Nr LXXX/535/23 Rady Gminy Chełmża
z dnia 3 sierpnia 2023 r.

W dniu 10 lipca 2023 r. do Urzędu Gminy Chełmża wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego Toruń Wschód z dnia 6 lipca 2023 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na uchwałę Nr I/7/18 Rady Gminy Chełmża z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, uchwałę Nr XV/104/19 Rady Gminy Chełmża z dnia 23 lipca 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i uchwałę Nr LIII/325/21 Rady Gminy Chełmża z dnia 14 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Skarga dotyczy stwierdzenia nieważności w całości zaskarżonej uchwały Nr I/7/18 Rady Gminy Chełmża z dnia 20 listopada 2018 r. oraz uchwał ją zmieniających z uwagi na nieogłoszenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazanie w przepisie § 3 uchwały, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, podczas gdy zdaniem skarżącego uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

Zaskarżonym uchwałom Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 40 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez zaniechanie opublikowania uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sytuacji gdy stanowią one akty prawa miejscowego i dla wejścia w życie niezbędna jest publikacja.

Dodatkowo Prokurator wskazał, że zaskarżone uchwały nie określają konkretnych kwot za udział w każdym odbytym posiedzeniu, czy podjęciu innych aktywności przez radnego powiązanych z wykonywaniem mandatu, przez co dieta traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia.

Brak w uchwale Rady Gminy Chełmża z dnia 20 listopada 2018 r. zapisu dotyczącego jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynikał, ze stanowiska jakie prezentował wówczas Wojewoda Kujawsko – Pomorski, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie II SA/Bd 727/17 (a także kiedy uchwalano zmiany uchwały), a mianowicie, że uchwała w sprawie diet dla radnych nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Nr 101/2020 z dnia 19 listopada 2020 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski stwierdził nieważność uchwały Nr XXIII/183/2020 Rady Gminy Złotniki Kujawskie z dnia 23 października 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych za udział w pracach rady gminy i jej organów oraz ustalenia wysokości stawek za jeden kilometr przebiegu z tytułu podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. Rozstrzygnięcie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2020 r. poz. 5592.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda stwierdził min., że w § 10 uchwały *Rada Gminy Złotniki Kujawskie przyjęła zapis: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku”*. Powyższe postanowienie świadczy, że Rada Gminy przedmiotową uchwałę uznała za akt prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru, uzależnienie wejścia w życie od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym budzi wątpliwość w kontekście przepisu art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). 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.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie II SA/Bd 727/17 w sprawie dotyczącej publikacji uchwały w sprawie diet dla przewodniczących jednostek pomocniczych, który zapadł przed podjęciem przez Radę Gminy Chełmża uchwały Nr I/7/18 z dnia 20 listopada 2018 r. w uzasadnieniu stwierdził - *Należy w tym miejscu podkreślić, że Sąd podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie, z którego wynika, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet przewodniczącym jednostek pomocniczych nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego), dotyczy bowiem tylko sołtysów, 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 (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 970/07, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1701/15). Jest to akt organu jednostki samorządu terytorialnego, inny niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej, tj. akt, o którym mowa w art. 3 § pkt 6 p.p.s.a. Tego rodzaju akt kierownictwa wewnętrznego, niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji) - prawa miejscowego, nie w żadnych warunkach może być przedmiotem stwierdzenia nieważności.*

Zatem w dniu 20 listopada 2018 r. kiedy Rada Gminy Chełmża podejmowania zaskarżoną uchwałę zarówno orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy jak stanowisko organu nadzoru nie uprawniało do kwalifikowania podejmowanej uchwały jako aktu prawa miejscowego.

Zaskarżona uchwała obowiązuje od prawie 5 lat. Radni Rady Gminy Chełmża przez cały okres jej obowiązywania pozostawali w przeświadczeniu jej legalności i nabywali na jej podstawie określone uprawnienia oraz ponosili określone obowiązki.

Orzecznictwo sądów administracyjnych i działania prokuratury nie powodują, że w Polsce uchwały w sprawie diet dla radnych są kwalifikowane jako akty prawa miejscowego i podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Na 2807 jednostek samorządu terytorialnego w tym 2477 gmin, 314 powiatów i 16 województw, w dziennikach urzędowych w okresie od 2015 r. do lipca 2023 r. opublikowano w sumie 700 uchwał w sprawie diet dla radnych w tym zmieniających.

Pomimo linii orzeczniczej, która powinna motywować do działania prokuratorów i wojewodów w 5 województwach: Warmińsko-Mazurskim, Lubuskim, Dolnośląskim, Lubelskim i Śląskim w okresie od 2015 r. do lipca 2023 r. nie opublikowano w dzienniku urzędowym żadnej uchwały dotyczącej diet dla radnych.

W 5 województwach Pomorskim, Zachodnio-Pomorskim, Wielkopolskim, Łódzkim i Podkarpackim opublikowano od 3 do 21 uchwał w większości w ostatnich 3 latach.

W Województwie Kujawsko-Pomorskim na 144 samorzady opublikowano 51 uchwał w tym 40 w 2023 r. .

Licznego, a przy tym niejednolitego orzecznictwa doczekał się problem, czy dieta oraz koszty podróży służbowych mogą być ustalane i wypłacane w formie ryczału.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują wprost za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, ustalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji.

Kwestie potrąceń z diet zostały uregulowane w § 2 uchwały Nr I/7/18 Rady Gminy Chełmża z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

W kwestii odniesienia się do zastosowanego przez Prokuratora środka prawnego w postaci skargi do sądu administracyjnego to zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze *Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego.*

Prokurator dostrzegając naruszenie prawa w zapisach uchwały, nie musi celem ochrony praworządności w każdej sprawie angażować sądu administracyjnego - skuteczniejsze, szybsze i z tańsze może się bowiem okazać wystąpienie z odpowiednim wnioskiem do właściwego organu lub organu nadzoru. Dotyczy to zwłaszcza takich przepisów aktów prawa miejscowego, które regulują pewne prawa lub uprawnienia podmiotów bądź też nakładają na nie obowiązki - stwierdzenie nieważności takiego

przepisu z mocą wsteczną może w istotny sposób, często na niekorzyść, modyfikować sytuację prawną takich podmiotów.

W kwestii interpretacji i kolejności korzystania przez prokuratora ze środków prawnych przewidzianych w art. 70 Prawa o prokuraturze odnosił się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 29 marca 2023 r. I SA/Bk 79/23 oraz z dnia 10 listopada 2021 r. I SA/Bk 464/21 w uzasadnieniu którego stwierdził - *W świetle brzmienia art. 70 ustawy - Prawo o prokuraturze, w sytuacji gdy w ocenie prokuratora, będącego strażnikiem praworządności, zachodzi niezgodność z prawem aktu organu samorządu terytorialnego, powinien on w pierwszej kolejności wystąpić do organu, który wydał taki akt z wnioskiem o jego uchylenie lub zmianę bądź też z wnioskiem o jego uchylenie do właściwego organu nadzoru. Wynika to wprost ze sformułowania "prokurator zawraca się", które to sformułowanie nie pozostawia dowolności w działaniu prokuratora, lecz niejako nakazuje mu wystąpienie ze stosownym wnioskiem do właściwych organów, celem usunięcia niezgodności z prawem zapisów danego aktu. Dopiero w dalszej części tego przepisu ustawodawca wskazał, że "prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego" a zatem skarga do sądu administracyjnego powinna być ostatecznością, kiedy inne przewidziane w tym przepisie środki przysługujące prokuratorowi nie przyniosą oczekiwanych, w jego ocenie, rezultatów.*

Stosownie do przepisów art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, organ którego działanie jest przedmiotem skargi, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych na organ gminy w/w ustaw