

Uchwała Nr XXXVI/266/2022
Rady Gminy Wilczyce
z dnia 27 stycznia 2022 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargi Panów Adama Krakowiaka, Edwarda Trznadla, Janusza Pietraszewskiego, Eugeniusza Polita na uchwałę Rady Gminy Wilczyce Nr VII/64/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmienioną uchwałą Nr XV/118/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020r., zmienioną uchwałą XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020r., zmienioną uchwałą XXVII/200/2021 Rady Gminy Wilczyce z dnia 17 marca 2021r.

Na podstawie art.18 ust.2 pkt.15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.) w zw. z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325)

Rada Gminy Wilczyce
uchwała, co następuje:

§ 1

Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę Panów Adama Krakowiaka, Edwarda Trznadla, Janusza Pietraszewskiego, Eugeniusza Polita na uchwałę Rady Gminy Wilczyce Nr VII/64/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmienioną uchwałą Nr XV/118/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020r., zmienioną uchwałą XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020r., zmienioną uchwałą XXVII/200/2021 Rady Gminy Wilczyce z dnia 17 marca 2021r., wraz z odpowiedzią na skargę, z wnioskiem o nieuwzględnienie skargi.

§ 2

Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3

Upoważnia się Wójta Gminy Wilczyce:

- 1) do przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z niniejszą uchwałą, aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach,
- 2) do reprezentowania Rady Gminy Wilczyce przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Kielcach, z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Gminy Wilczyce, a w przypadku skargi kasacyjnej, do reprezentowania Rady Gminy Wilczyce przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

§ 4

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wilczyce.

§ 5

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY
Jan Roźmiej

UZASADNIENIE

do Uchwały Nr XXXVI/266/ 2022 Rady Gminy Wilczyce z dnia 27 stycznia 2022r. w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargi Panów Adama Krakowiaka, Edwarda Trznadla, Janusza Pietraszewskiego, Eugeniusza Polita na uchwałę Rady Gminy Wilczyce Nr VII/64/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmienioną uchwałą Nr XV/118/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020r., zmienioną uchwałą XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020r., zmienioną uchwałą XXVII/200/2021 Rady Gminy Wilczyce z dnia 17 marca 2021r.

Stosownie do przepisu art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

W dniu 31 grudnia 2021 r. wpłynęła do Urzędu Gminy w Wilczycach skarga z dnia 19 grudnia 2021 r. Panów Adama Krakowiaka, Edwarda Trznadla, Janusza Pietraszewskiego, Eugeniusza Polita, na uchwałę Rady Gminy Wilczyce Nr VII/64/2019 z dnia 30 maja 2019r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmienioną uchwałą Nr XV/118/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020r., zmienioną uchwałą XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020r., zmienioną uchwałą XXVII/200/2021 Rady Gminy Wilczyce z dnia 17 marca 2021r.

Organ nie podziela zawartych w skardze zarzutów. Podnoszone przez Skarżących argumenty nie mogą skutkować uznaniem skargi na uchwałę Rady Gminy Wilczyce Nr VII/64/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmienioną uchwałą Nr XV/118/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020r., zmienioną uchwałą XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020r., zmienioną uchwałą XXVII/200/2021 Rady Gminy Wilczyce z dnia 17 marca 2021r. za zasadną.

W związku z powyższym podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne w celu wypełnienia obowiązków nałożonych ustawowo na organ stanowiący gminy.

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY
Jan Roźmiej

Wilczyce dn. 27 stycznia 2022r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
ul. Prosta 10
25-366 Kielce**

Skarżący:

- 1/ Adam Krakowiak,
- 2/ Edward Trznadel,
- 3/ Janusz Pietraszewski
- 4/ Eugeniusz Polit

wszyscy reprezentowani przez pełnomocnika radcę prawnego Bogusławę Boyen,
Kancelaria Radcy Prawnego w Tarnobrzegu ul. Mickiewicza 4/4, 39-400 Tarnobrzeg,

Organ: Rada Gminy Wilczyce, Urząd Gminy Wilczyce 174, 27-612 Wilczyce,
reprezentowana przez Wójta Gminy Wilczyce Urząd Gminy Wilczyce 174, 27-612
Wilczyce.

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Rada Gminy Wilczyce, reprezentowana przez Wójta Gminy Wilczyce, przekazuje skargę Panów Adama Krakowiaka, Edwarda Trznadel, Janusza Pietraszewskiego, Eugeniusza Polita z dnia 19 grudnia 2021 r. na uchwałę Rady Gminy Wilczyce nr VII/64/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmienioną uchwałą Nr XVII 18/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020 r., zmienioną uchwałą XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020 r., zmienioną uchwałą XXVII/200/2021 Rady Gminy Wilczyce z dnia 17 marca 2021 r. Rada Gminy Wilczyce wnosi o nieuwzględnienie skargi w całości, a w konsekwencji, o jej oddalenie w całości.

Uzasadnienie

W dniu 31 grudnia 2021 r. wpłynęła do Urzędu Gminy w Wilczycach skarga z dnia 19 grudnia 2021 r. Panów Adama Krakowiaka, Edwarda Trznadel, Janusza Pietraszewskiego, Eugeniusza Polita na uchwałę Rady Gminy Wilczyce nr VII/64/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmienioną uchwałą Nr XVII 18/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020 r., zmienioną uchwałą XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020 r., zmienioną uchwałą XXVII/200/2021 Rady Gminy Wilczyce z dnia 17 marca 2021 r.

W skardze tej Skarżący zarzucają:

1/ *Naruszenie art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 USG w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedno Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) poprzez naruszenie obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego zaskarżonych uchwał, będących aktami prawa miejscowego,*

2/ *Naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) poprzez błędny przepis o w wejściu w życie uchwały i naruszenie obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Rada Gminy zobowiązana była do określenia normy (w zgodzie ze wskazanym wyżej przepisem ustawowym) mówiącej o wejściu w życie uchwały np. "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego lub do wskazania konkretnego dnia wejścia w życie (z zachowaniem co najmniej 14-dniowego terminu vacatio legis) od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym.*

Rada Gminy Wilczyce kwestionuje wskazane zarzuty, uznając, iż zaskarżona uchwała jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i brak jest podstaw do stwierdzenia jej nieważności wraz z uchwałami zmieniającymi.

Wbrew twierdzeniom Skarżących nie można uznać, aby zaskarżona uchwała wraz z uchwałami zmieniającymi stanowiła akt prawa miejscowego, który winien był podlegać publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wejść w życie z zachowaniem co najmniej 14-dniowego terminu vacatio legis od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji. Zgodnie z art. 13 pkt 2 tejże ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

O zakwalifikowaniu danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjmuje się, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą posiadać charakter generalny i abstrakcyjny. Muszą być adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełnią hipotezę norm zawartych w uchwale. Zaskarżona uchwała nie spełnia żadnego ze wskazanych kryteriów, a to uwagi na brak norm, które byłyby skierowane do nieokreślonej grupy adresatów znajdujących się niejako na zewnątrz administracji i nadających się do wielokrotnego zastosowania.

Zaskarżona uchwała winna być uznana za typowy akt kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przepisy zaskarżonej uchwały dotyczą bowiem tylko i wyłącznie radnych Rady Gminy Wilczyce i regulują jedną z kwestii związanych z wykonywaniem przez nich mandatu tj. diet dla radnych i ich wysokości. Adresatem wskazanego aktu nie jest więc społeczność lokalna Gminy Wilczyce, a zatem

nieograniczony krąg adresatów. Wskazana uchwała reguluje sprawy z zakresu stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej Gminy Wilczyce i nie ma żadnego wpływu na sferę praw i obowiązków mieszkańców Gminy Wilczyce.

W taki sposób wypowiadają się organy nadzorcze m.in. Wojewoda Kujawsko-Pomorski w Rozstrzygnięciu Nadzorczym z dnia 2 marca 2021 r. nr 24/21, stanowisko takie znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych /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, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 727/17, wyrok WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r. sygn. IV SA/Po 292/19/.

Na marginesie podnieść należy, że uchwała nr XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020 r. zmieniająca zaskarżoną uchwałę była przedmiotem skargi Wojewody Świętokrzyskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, gdzie Wojewoda Świętokrzyski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, to jest w zakresie § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tejże uchwały, a dotyczącym ustalenia miesięcznej zryczałtowanej diety dla Przewodniczącego Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1.600,00 zł i dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1.500,00 zł, czym przekroczono w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotność kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie II SA/Ke 375/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach stwierdził nieważność wskazanej uchwały w części tj. w § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały. Co istotne, wskazana uchwała nie zawierała normy mówiącej o wejściu w życie uchwały z zachowaniem co najmniej 14-dniowego terminu *vacatio legis* od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym. Nie dopatrzono się wówczas istnienia przesłanek uprawniających Sąd do uchylenia wskazanej uchwały w całości.

Nadto, nie można się zgodzić z twierdzeniem Skarżących, iż *ustanowienie zaskarżonej uchwały (wraz z uchwałami zmieniającymi) nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 25 ust. 4 u.s.g.*

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym *na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.* Według tego przepisu rada gminy ma pozostawioną pewną swobodę w ustaleniu zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Wskazać przy tym należy, iż ustawodawca nie konkretyzuje jakie działania realizowane przez radnych wymagają przyznania diet, ustawodawca wskazuje tylko, że radnemu przysługują diety.

Istotnym jest, iż ustawa o samorządzie gminnym określa zakres funkcji radnego, które nie ograniczają się jedynie do udziału w posiedzeniach sesji i komisji. Zgodnie z art. 23 ust. 1 w/w ustawy *Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia.* Przepis art. 24 ust. 1 w/w ustawy stanowi, iż *Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.* Stosownie zaś do art. 24 ust. 2 w/w ustawy *W wykonywaniu mandatu*

radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Z kolei art. 24 ust. 3 w/w ustawy stanowi, iż *W sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta.*

W świetle przywołanych wyżej przepisów za w pełni uprawniony należy uznać prezentowany w judykaturze pogląd, iż ustalając przysługujące radnemu diety, rada gminy powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań /wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lutego 2021 r. sygn. III SA/Gl 637/20, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ol 763/19/. W tym zakresie raz jeszcze należy przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 16 czerwca 2021 r. sygn. II SA/Ke 375/21, gdzie wskazano, iż *z użytego przez ustawodawcę sformułowania "na zasadach ustalonych przez radę" wynika, że pozwala on radzie gminy na dyskrecjonalne działanie. W pojęciu "zasady" mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości.*

W tym stanie rzeczy uznać należy, iż Rada Gminy Wilczyce, w sposób prawidłowy, ustaliła miesięczny ryczałt diety, bez względu na ilość odbywających się sesji i komisji, uwzględniając całokształt zakresu czynności wykonywanych przez radnych Rady Gminy Wilczyce, o których mowa w przywołanych wyżej przepisach ustawy o samorządzie gminnym.

Reasumując, uznaje się, że skarga z dnia 19 grudnia 2021 r. Panów Adama Krakowiaka, Edwarda Trznadel, Janusza Pietraszewskiego, Eugeniusza Polita na uchwałę Rady Gminy Wilczyce nr VII/64/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmienioną uchwałą Nr XVII 18/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020 r., zmienioną uchwałą XXIV/178/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 grudnia 2020 r., zmienioną uchwałą XXVII/200/2021 Rady Gminy Wilczyce z dnia 17 marca 2021 r. nie jest zasadna.

Mając na uwadze powyższe Rada Gminy Wilczyce wnosi o nieuwzględnienie skargi w całości, a w konsekwencji, o jej oddalenie w całości.

WÓJT
mgr Robert Paluch