

**UCHWAŁA NR LVIII/516/23  
RADY GMINY IŁAWA**

z dnia 19 lipca 2023 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi Prokuratora Rejonowego w Iławie na uchwałę Nr XXXV/331/21 Rady Gminy Iława z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet przysługujących radnym Rady Gminy oraz określenia sposobu naliczania i wysokości należności wypłacanych radnym z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych 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 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.) Rada Gminy Iława uchwała co następuje:

**§ 1.** Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę z dnia 22 czerwca 2023 r. Prokuratora Rejonowego w Iławie na uchwałę Nr XXXV/331/21 Rady Gminy Iława z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet przysługujących radnym Rady Gminy Iława oraz określenia sposobu naliczania i wysokości należności wypłacanych radnym z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych 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 Wójtowi Gminy.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

**Roman Piotrkowski**

Załącznik do uchwały Nr LVIII/516/23  
Rady Gminy Iława  
z dnia 19 lipca 2023 r.

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

Skarżący:  
Prokurator Rejonowy w Iławie  
ul. Gen. Wł. Andersa 2  
14-200 Iława

Organ:  
Rada Gminy Iława  
ul. Gen. Wł. Andersa 2A  
14-200 Iława

#### Odpowiedź na skargę

wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Iławie na uchwałę Nr XXXV/331/21 Rady Gminy Iława z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet przysługujących radnym Rady Gminy oraz określenia sposobu naliczania i wysokości należności wypłacanych radnym z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Iława nie uwzględnia 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 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.)
- 2) rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zgodnie z przyjętymi normami.

Dodatkowo też Rada Gminy Iława wnosi – zgodnie z art. 119 pkt 2) wyżej wymienionej ustawy o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

#### Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2021 r. Rada Gminy Iława podjęła uchwałę Nr XXXV/331/21 w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet przysługujących radnym Rady Gminy oraz określenia sposobu naliczania i wysokości należności wypłacanych radnym z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych.

Prokurator Rejonowy w Iławie zaskarżył w całości powyższą uchwałę na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze oraz art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. 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 1990 r. 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 2000 r. 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 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nieważności zaskarżonej uchwały Nr XXXV/331/21 Rady Gminy Iława z dnia 26 listopada 2021 r.

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

Rada Gminy Iława pragnie najpierw zauważyć, że zaskarżona uchwała nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego organu nadzoru, którym w tym przypadku jest Wojewoda Warmińsko-Mazurski. Brak stwierdzenia nieważności ww. uchwały przez organ nadzoru w trybie i na warunkach przewidzianych w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) stworzył domniemanie prawnej poprawności omawianej uchwały, stąd też tutaj organ stanowiący uważa, że nie doszło w zaskarżonej uchwale do istotnego naruszenia prawa, gdyż tylko takie naruszenie może być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

W tym miejscu godzi się zauważyć, że w powszechnie akceptowanym orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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 2022 r. III SA/Łd 307/22, LEX nr 3391405; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lipca 2022 r. III SA/Łd 306/22, LEX nr 3391846).

W konkretnym przypadku – zdaniem Rady Gminy Iława – nie można lansować w treści skargi tezy, iż uchwała w sposób istotny naruszyła 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 2022 r. III SA/Gd 49/22, LEX nr 3356122; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2023 r. 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 2021 r. I SA/Wa

2680/20, LEX nr 3326279; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2021 r. III SA/Kr 818/21, LEX nr 3282851).

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

Zaskarżona uchwała może nosić co najwyżej usterki mające 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. nieścisłość 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 2021 r. II SA/Gl 610/21, LEX nr 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 wysokość 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 2021 r. 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 2021 r. II OSK 2961/18, LEX nr 3210837).

Organ, podtrzymując w pełni wywody prawne wyłożone wyżej, pozwala sobie zwrócić uwagę na fakt, że pozostają one w harmonii - jeśli chodzi o obronę racji organu uchwałodawczego – ze stanowiskiem przedstawionym przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w identycznej materii w jednym z rozstrzygnięć nadzorczych, w którym stwierdził w przypadku innej rady gminy nieważność właśnie paragrafu mówiącego o publikacji takiej jak ta uchwały, w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Z poglądami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, wyłuszczoneymi we wspomnianym rozstrzygnięciu nadzorczym (a precyzyjnie w jego uzasadnieniu) tutejsza Rada w pełni się utożsamia i przyjmuje je za własne.

Otóż Wojewoda Warmińsko-Mazurski zauważył w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym, że ustawodawca w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawarł w punktach 1-10 zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W dalszej części uzasadnienia omawianego rozstrzygnięcia nadzorczego przedstawił poniższy prawny wywód:

„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 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (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 2006 r., 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.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty organ nadzoru, badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że jej §5, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 ust. 2 ww. ustawy.

Uchwała Nr ...../.../.... stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, który jest „skonsumowany” poprzez jednokrotną, niepowtarzalną czynność, i którego adresatem jest organ wykonawczy. Tego typu akty prawne nie wymagają publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzą w życie z dniem podjęcia przez radę gminy. Nie istnieje również żadna regulacja prawna, uzależniająca wejście w życie tego typu uchwał od ich publikacji w dzienniku promulgacyjnym.”

Powyższą wykładnię prawną tut. Organ w pełni popiera.

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